

ELTE JOGI KARI TUDOMÁNY

F. ROZSNYAI KRISZTINA

HATÉKONY JOGVÉDELEM A KÖZIGAZGATÁSI PERBEN

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁS
EURÓPAI FEJLŐDÉSI TENDENCIÁKHOZ ILLESZKEDŐ
KODIFIKÁCIÓJÁNAK EGYES ELŐKÉRDÉSEI



ELTE EÖTVÖS KIADÓ
EÖTVÖS LORÁND TUDOMÁNYEGYETEM



Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben

ELTE Jogi Kari Tudomány 42.

Sorozatszerkesztő: VARGA ISTVÁN

F. Rozsnyai Krisztina

Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben

A magyar közigazgatási
perrendtartás európai fejlődési
tendenciákhoz illeszkedő
kodifikációjának egyes előkérdései

Budapest, 2018





A kötet a 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” című OTKA-kutatás keretében készült (kutatásvezető: Prof. Dr. Nagy Marianna).

A kézirat lezárása: 2017. március 1.

A borítón felhasznált illusztráció Balla Gábor szobrászművész alkotása.

© Szerző, 2018

ISBN 978 963 312 306 5

ISSN 2060 9361



www.eotvoskiado.hu

Felelős kiadó: az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar dékánja
Kiadói szerkesztő: Kiss Ernő Csongor
Szakszerkesztők: Borsos-Szabó Ágnes és Bérci Ildikó
Projektvezető: Sándor Júlia
Tördelés: SzépKönyvek
Borítóterv: Csele Kmotrik Ildikó
Nyomdai kivitelezés: Multiszolg Bt.



Tartalom

Előszó	11
Rövidítések jegyzéke	15
Bevezetés	17
A. rész	
A magyar közigazgatási perrendtartás kodifikációjának illeszkedése a közigazgatási perjog európaizálódásának folyamatába	19
I. fejezet	
A közigazgatási perjogi szabályozás európaizálódása	21
II. fejezet	
A hatékony jogvédelem elve mint a közigazgatási bírászkodás legfőbb európai alapköve	23
III. fejezet	
A hatékonyság záloga: a szubjektív és az objektív jogvédelem megfelelő egyensúlyi helyzete	26
1. <i>Rechtschutz und Verwaltungskontrolle</i>	26
2. Különbségek a bíróságok feladatai között	29
IV. fejezet	
A kodifikáció koncepciója	31
V. fejezet	
A magyar közigazgatási perrendtartás kodifikációjának stációi	33
1. Út a közigazgatási perjogi szabályok polgári perjogból való kiemelésének elhatározásáig	33
2. A kodifikáció folyamata	34
B. rész	
Alaptörvényi és alapelvi aspektusok	37
I. fejezet	
Alkotmányos alapok	39
1. A kifejezett alkotmányos alap hiányának hatása a perjogi kodifikációra	39
2. Eljárásjogi keretek	42
II. fejezet	
Közigazgatási perjogi alapelvek Európában	43
1. Európai szint	43
2. Néhány európai ország vonatkozó szabályozása	45
a) Olaszország	45
b) Horvátország	46
c) Franciaország	46
d) Országok, ahol a jogalkotó a perrendtartásban nem rendelkezett kifejezett alapelvekről	47

3. A közös nevező: a hatékony jogvédelem elve és a tisztességes eljáráshoz való jog	48
III. fejezet	
Néhány nyitott kérdés az alapelvek szabályozásával kapcsolatban	50
C. rész	
A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatásköre	51
I. fejezet	
A hatásköri szabályozás első pillére: a bírói út szabályozása	53
1. A hézagmentes jogvédelem követelménye	53
2. Generálklauzula vagy enumeráció?	54
3. Az alkotmányos szabályok és a generálklauzula	57
II. fejezet	
A generálklauzula megszövegezésével kapcsolatos kérdések	60
1. A közigazgatási jogvita fogalmának tárgyi oldala	60
2. Csak egyedi, vagy normatív aktusok is?	62
a) Köztisztviselői normatív aktusok	63
b) Közfoglalkoztatotti jogviszonyok normatív aktusai	66
c) A normativitás és az egyediség határán álló közigazgatási aktusok	69
3. A közigazgatási jogvita alanyi oldala	73
a) Az alanyi oldal szükségességének kérdése	73
b) Az alanyi kör megállapítása	73
c) Köztisztviselők által hozott egyedi döntések	74
d) Közfoglalkoztatást nyújtó szervezetek a polgári jog és a közigazgatási jog határán	75
4. Jogi rezsim. A közigazgatási jog általi szabályozottság mint a generálklauzula harmadik eleme	76
a) A közigazgatási szervek munkáltatói döntései – belső vezetési aktusok	76
b) Közigazgatási szerződések	77
c) Közigazgatási jogkörben okozott károk miatt indított perek	78
III. fejezet	
A hatásköri szabályozás második pillére: munkamegosztás a közigazgatási bíróságok között	81
1. A differenciált hatáskör-elosztás lehetőségei	81
2. Külföldi variációk differenciált hatáskör-telepítésre	82
3. Közigazgatási különbíróságok	85
4. Területi munkamegosztás a bíróságok között: az illetékesség	87
IV. fejezet	
A hatásköri szabályozás harmadik pillére: az eljáró bíróság összetétele	89
1. A társasbíráskodás mint szakmaiságot növelő megoldás	89
2. Szakúlnökök alkalmazása?	91
3. A közigazgatási jogvita fogalmának mellékterméke: a hatásköri viták	91

V. fejezet	
A hatásköri szabályok és a bírósági szervezetrendszer metszéspontja	93
1. Történeti visszatekintés dióhéjban	93
2. A jelenlegi szervezet	94
a) Statisztikai adatok	95
3. A szakmaiság biztosításának lehetséges útjai	98
a) A „szervezeti út”	99
b) Az „eljárási út”	99
c) Az „igazgatási út”	101
D. rész	
Felek a közigazgatási perben	105
I. fejezet	
A felperes	108
1. Jogvédelmi célok és eljárási pozíciók.....	108
2. Érdekeltségen alapuló keresetindítási jog	109
3. Keresetindítás konkretizált egyéni jogsérelem nélkül	109
a) Előzmények.....	109
b) Az érintett nyilvánosság bevonása a hatósági eljárásba: a sokügyfeles eljárások	111
c) A társadalmi szervezetek ügyféli jogállása	113
4. A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kizárólagos keresetindítási joga az 1952-es Pp. 324. § (2) bekezdés b) pontja, illetve c) pontja alapján zajló perekben ...	115
a) Helyi önkormányzatok.....	115
b) Köztestületek.....	117
5. A privilegizált felperesek keresetindítási jogának speciális kérdései	118
II. fejezet	
Ki legyen az alperes?	122
1. Az állam vagy a közigazgatási cselekményt megvalósító közigazgatási szerv?	122
2. A szakhatóság részvételével zajló perek nehézségei	123
III. fejezet	
Sokszereplős perek.....	125
1. A multipoláris közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatos perek, illetve a tömeges perlés kezelését szolgáló jogintézmények	125
2. Beavatkozás helyett érdekelt	126
3. Pertársaság	127
4. A mintaper	130
E. rész	
Kereseti kérelmek és pertípusok	133
I. fejezet	
Az 1952-es Pp. XX. fejezete kereteinek szétfeszítése	136

II. fejezet	
Marasztalási kereset	138
1. Marasztalás az 1952-es Pp. XX. fejezetében	138
2. Marasztalásra irányuló önkormányzatokkal kapcsolatos perek	138
a) Az Mötv. újításai az önkormányzatok közötti, jellemzően vagyoni elemekkel kapcsolatos jogvitákra nézve	139
b) A közjogi felelősségrevonás	140
c) Az önkormányzatokkal kapcsolatos további perek	142
III. fejezet	
A mulasztási kereset mint speciális marasztalási kereset előképei a hatályos magyar jogban	143
1. Az eljárásra kötelezés mint a mulasztási per pótléka	143
2. A mulasztási per Mötv. szerinti előképe	144
IV. fejezet	
A köztisztviselői törvényességi felügyeleti szerv által indítható nem aktusfelülvizsgálati keresetek	146
V. fejezet	
A közigazgatási nemperes eljárások	147
1. A nemperes eljárás kényszerűen diszfunkcionális használata	147
2. Megtartandó, illetve új nemperes eljárások	148
VI. fejezet	
A bírói hatáskörben lévő normakontroll-eljárások: speciális bírósági eljárások vagy közigazgatási perek?	150
1. Normakontroll = önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata, illetve önkormányzati jogalkotási feladat elmulasztása	150
2. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárásai	153
3. Normakontroll-eljárás vagy általános közigazgatási per?	154
VII. fejezet	
A megállapítási kereset szükségességének kérdése	156
F. rész	
A bíróság vizsgálati jogkörének terjedelme	159
I. fejezet	
„Illegality, irrationality and procedural impropriety”	161
II. fejezet	
Illegality – A törvényesség	163
1. A viszonyítási pont a törvényesség megítélésénél	163
2. A döntés meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok	163
3. A döntés meghozatalakor fennálló tények	166
III. fejezet	
Procedural impropriety	168

IV. fejezet	
Irrationality	170
V. fejezet	
Rendelkezési elv, hivatalbóliság és a bíróság vizsgálati jogköre	176
G. rész	
A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog által közösen biztosított jogvédelem perjogi aspektusai	179
I. fejezet	
A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog egyensúlyi helyzete	181
1. Elkülönült célok és érvényesítendő szempontrendszer	181
2. A közigazgatási perjog alakítja a közigazgatási eljárásjogot	183
3. A közigazgatási perjog védi a közigazgatási eljárásjogot	185
II. fejezet	
Az eljárásjog jogvédelmi funkciójával kapcsolatos tendenciák visszahatásai a közigazgatási perjogra	186
1. Az eljárási szabályszegések kezelése	186
2. A megelőző eljárásban gyakorolható eljárási jogosultságok használatának elmulasztásához kapcsolódó preklúziós szabályok	187
3. A fellebbezés kiiktatásának következményei a közigazgatási perjogra	188
a) A fellebbezés tehermentesítési és kiegészítési funkcióinak más jogintézményekkel való biztosíthatósága	188
b) Az egyezség	191
H. rész	
Döntés a közigazgatási perben	193
I. fejezet	
A kereset elutasítása	195
1. A jogsértés hiánya	195
2. A keresetösségi jog hiánya	196
3. Az eljárási szabályszegések következmény nélkülsége	199
II. fejezet	
A törvényt sértő közigazgatási aktus megsemmisítése és megváltoztatása	201
1. Hatályon kívül helyezés vs. megváltoztatási jogkör	201
2. A megváltoztatási jogkör: a hatalmi ágak megosztása tanának neuralgikus pontja	202
3. A megváltoztatási jogkör új szerepe	204
4. Kötelező megsemmisítési okok mint a megváltoztatási jogkör természetes korlátai	207
5. Megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés?	208

I. rész

A hatékony jogvédelem különböző idődimenziói: a bíróság döntése előtti és utáni

jogvédelem 209

I. fejezet

Az ideiglenes jogvédelem 211

1. Az ideiglenes jogvédelem kiemelt jelentősége 211

2. Alkotmányos követelmények 212

3. Európai perspektívák 214

a) Az Európa Tanács ajánlásai 214

b) Az Európai Unió Bírósága és az ideiglenes jogvédelem 215

c) Konvergencia-folyamatok Európában 216

4. Magyar kilátások 218

II. fejezet

A közigazgatási bíróság döntésének végrehajtása 220

J. rész

A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei a jelenlegi szervezeti

keretek között 223

I. fejezet

Perorvoslati rendszerek a közigazgatási bíráskodásban – körkép 225

II. fejezet

Alkotmányos követelmények a közigazgatási tevékenységgel szemben biztosítandó
jogorvoslati jog kapcsán 227

III. fejezet

Fellebbezés a közigazgatási perben – status quo 228

1. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíró bírósági ítélettel
szemben 228

2. Fellebbezés marasztalási perekben 229

IV. fejezet

Javaslat a perorvoslati rendszer kiépítésére 232

K. rész

Az önálló közigazgatási perjog kilátásai 235

I. fejezet

A közigazgatási perjog önállósága 237

II. fejezet

A közigazgatási perjog kilátásai 240

1. A közigazgatási bíráskodás funkcióihoz igazodó szabályozás 240

2. A kodifikáció néhány nehézsége és ennek következményei 241

Irodalomjegyzék 243

Előszó

Az alábbi sorokkal olyan kötetet ajánlok az olvasók figyelmébe, amely több oknál fogva igen ritka a magyar közigazgatási jogi szakirodalomban. Ritka azért, mert a szerző, Rozsnyai Krisztina a kutatási tárgyát olyan komplexitással vizsgálja, amely nagyon hiányzik a magyar megközelítésből. Ritka azért, mert nem sokszor vagyunk tanúi annak, hogy egy egyetemi kutatómunka eredménye ilyen közvetlen módon jelenjen meg a jogalkotásban. A szakterületet figyelemmel kísérő olvasók minden bizonnyal tudják, a kötetben foglalt megállapítások direkt hatással voltak a közigazgatási perjogi kodifikációra, hiszen a szerző volt a közigazgatás perrendtartás koncepciójának kidolgozója és végleges formába öntésének vezetője. Ritka azért is, mert a jelen kötet szerves folytatása a szerző korábbi monográfiájának.

Rozsnyai Krisztina eljárásjogi kutatásai nem előzmény nélküliek, hiszen a korábbi kötete, a *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban* is a közigazgatás feletti bírói kontroll teljesen újszerű megközelítése. A *Hatékony jogvédelem* még ennél is több. A szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén az OTKA 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezésére és működésére” című kutatás keretei között folytatta vizsgálódásait, és ennek az eredményét tartja kezében az olvasó. A közigazgatási jog, és ezen belül is a közigazgatási eljárásjog európaizálódásának folyamata nem újkeletű, de napjainkban különös jelentőséget kapott. Szintet lépett az europaizálódás, ma már joggal beszélhetünk európai közigazgatási eljárásjogról. A monográfia ennek a folyamatnak több dimenzióját elemzi, és mutatja meg azt, hogyan hatott az uniós *érdek- és értékközösség* az eljárásjog harmonizációjára, és hogyan hatottak a tagállamok eljárásjogai egymásra és az uniós eljárásjog alakulására.

Az európai belső piac egységesítése első látásra egyszerű *érdekközösség*. A globalizálódó világban a minél nagyobb és egységesebb piac képes versenyben maradni. A jogi globalizáció nem más, mint a nemzeti és szupranacionális jogrendszerek kapcsolódásának megteremtése. Ez a kihívás már önmagában is indokolná, hogy a tagállamok közelítsék vagy akár harmonizálják a piac befolyásolására kiható jogterületeiket, de ez az uniós szubszidiaritásra épülő logikájából adódóan lassabban érvényesülő folyamat. Az Európai Unióban az európai belső piaci irányelv az egyik legjelentősebb jogi globalizációs eszköz, amely a tagállami jogokban olyan korlátokat bontott le, amelyeket maguktól nem, vagy csak lassabban bontottak volna le. Ha csupán érdekközösséggként tekintünk az Európai Unióra, akkor a jogközelítést, jogharmonizációt kikényszerítő normák pusztán technikai szabályok, amelyek csökkentik a tagállami jogok sokszínűségét, homogenizálják a piaci szereplők

cselekvéseinek jogi kereteit. Ez sem kis feladat, hiszen az anyagi jogi normák közéletése, harmonizációja számtalan megoldhatatlan feladat elé állítja a jogalkotókat, mert részben egyre nő a normák mennyisége, részben a szupranacionális szabályok aránya egyre nagyobb lesz. Ezért a legkönnyebb az eljárásjog oldaláról eleget tenni a jogi globalizáció kihívásának: ha részben vagy egészben egységesíthetők az eljárási szabályok, már az is jelentősen megkönnyíti a piaci szereplők helyzetét. Nem véletlen, hogy a belső piaci irányelv elsődleges támadási felülete a tagállamok engedélyezési rendszere volt.

Rozsnyai Krisztina jelen munkája azért több, mint a közigazgatási perjoggal foglalkozó klasszikus jogdogmatikai munkák, mert miközben kérelmelhetetlen szigorúsággal és pontossággal mutatja be az egyes mintaalkotó jogrendszerek perjogi konstrukcióit, úgy tekint az eljárásjog európaizálódására, hogy azt bizonyítja: *az eljárásjogi globalizáció ma már sokkal inkább az európai értékközösséget fejezi ki, mint csupán a gazdasági érdekeket* (jóllehet ez utóbbi sem elhanyagolható, és nem is ördögtől való jellemzője). A kötet kitérően mutatja be azokat az elveket – *jogállamiság, tisztességes eljárás, jó közigazgatás elve, megfelelő ügyintézéshez való jog, hatékony és hízagmentes jogvédelem, fegyveregyenlőség, időbeli dimenziók* stb. –, amelyek ma már áthatják a szupranacionális és tagállami közigazgatások működését, és kifejezik azt a kulturális és értékközösséget, azokat a közös alkotmányos hagyományokat, amelyek összekötik az Európai Unió tagállamait. A kutatás arra világított rá, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Európai Bíróság joggyakorlata, valamint az Európa Tanács ajánlásai és az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlata sokkal erősebb hatással volt az eljárásjog európaizálódására, mint a különféle ágazatok elvárásai. Ebben a megközelítésben az eljárásjogi harmonizáció nem technikai feladat, hanem annak a garanciája, hogy az uniós polgárok, a piac szereplői, a közigazgatási szervek és a felettük kontrollt végző bíróságok a „jó jogi globalizáció” részesei. Ma sokan és sokféleképpen vélekednek a globalizációról, vannak ellenzői és vannak támogatói. Nem igazán lehet semlegesnek maradni ebben a kérdésben. Mégis, azok az értékek, amelyeket a szerző felsorakoztat a monográfiában, és azok a folyamatok, amelyeket bemutat, nehezen támadhatók. Egyaránt azt bizonyítják, hogy az Európai Unió több, mint egy egységes piac. Az Európai Unió közösség, amelyet azonos elvek és értékek kötnek össze. Akár az eljárásjogban is.

A kötet számos izgalmas dogmatikai kérdést vet fel, és még izgalmasabb megoldási javaslatokkal szolgál. A közigazgatási bíráskodás funkcióinak elemzése több, mint a szubjektív kontra objektív jogvédelem vitája. A levezetésből világosan látszik, hogy a közigazgatási bíróságok elmozdulása az objektív jogvédelem irányába erősíti a hatékony jogvédelem érvényesülését, miközben továbbra is megmarad a szubjektív jogvédelmi funkció elsődlegessége. A kutatás természetesen kitért az egyes tagállamok közigazgatási eljárásjogi és közigazgatási perjogi megoldásainak

elemzésére is, ezek eredményei bármely összehasonlító jog iránt érdeklődő olvasó figyelmére igényt tarthatnak.

A munka legnagyobb része azoknak az eljárásjogi kérdéseknek a tüzetes elemzése, amelyek nélkül nem lehet megalapozott választ adni arra, hogyan képzeljük el a közigazgatási jogvédelmet. Nem szükséges ezt az előszóban felsorolni, elég a tartalomjegyzékre pillantani. Minden felvetett probléma izgalmas, és minden válasz elgondolkodtató.

A szerző kutatásainak egyik közvetlen eredménye ez a kötet, a másik maga a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról. Kevesen mondhatják el, hogy a *de lege ferenda* javaslataik – ha nem is kivétel nélkül, és gyakran kompromisszumokkal – ilyen hamar és eredményesen jogszabályban testesültek meg. Rozsnyai Krisztina maradandót alkotott mindkettővel. Jó szívvel ajánlom minden olvasónak, hogy induljon el egy eljárásjogi kalandozásra a szerzővel, nemcsak hasznos, hanem élvezetes szellemi utazásra hívja a *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* című kötet.

Budapest, 2018. október

Nagy Marianna

Rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
Aarhusi Egyezmény	az Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról
Abtv.	az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Áe.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegeről szóló 1981. évi I. törvény
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
Bszi.	a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény
CJA	<i>Code de justice administrative</i> – a Francia Köztársaság közigazgatási bíraskodásról szóló törvénye
EEJE	Emberi Jogok Európai Egyezménye [Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4.]
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
Eht.	az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
Et.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
Étv.	az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
EuB	az Európai Unió Bírósága
Iümt.	az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvény
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Ket.	közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Khvr.	a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
KMB	közigazgatási és munkaügyi bíróság
Knptv.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény

Kp.	a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény
Kvt.	a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
LB	Legfelsőbb Bíróság
Médiatörvény	a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
Mérnökvt.	a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény
Mötv.	a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. tv.
Nftv.	a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
OBH	Országos Bírósági Hivatal
Ötv.	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
1952-es Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Rtv.	a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Szakmaközi törvény	A szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény
Tpvt.	a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
Ve.	a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
Vht.	a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény
VwGO	<i>Verwaltungsgerichtsordnung</i> – a Német Szövetségi Köztársaság közigazgatási bíráskodásról szóló törvénye

Bevezetés

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, a Kp. megalkotása fontos mérföldkő a magyar közigazgatási jog történetében. A kihirdetését megelőző két és fél évben zajlott kodifikáció kísérő dokumentuma tulajdonképpen ez a kötet.

A közigazgatási perjogi kodifikáció klasszikus értelemben vett kodifikáció volt, hiszen részben az uniós jogi szabályok, részben egyszerűen a gyakorlati tapasztalatok miatt megjelentek már a különböző ágazatokban nagyon speciális közigazgatási perjogi intézmények, amelyek a valódi közigazgatási perjogi gondolkodást tükrözték. A kodifikáció a bírói gyakorlat és a jogalkotó által az elmúlt huszonöt évben folyamatosan alakított perjogi rendszerből kiindulva, azt továbbfejlesztve a jogvédelem hatékonyságának javítása mint vezérfonál mentén XXI. századi modern perjogi szabályozást kívánt létrehozni, messzemenően figyelembe véve mind a közérdek, mind a felperesek és érintett harmadik személyek jogai védelmének szükségességét.

A korábbi rendszert érintő módosítások iránya tehát éppen a hatékony és koncentrált bírói jogvédelem elvének minél szélesebb körű biztosítása volt. Legfőképpen a közigazgatási perjogi modell általánossá tételében ragadható ez meg, ami által az alkalmassá válik arra, hogy a közigazgatás valamennyi cselekvésével szemben alkalmazhatóak legyenek szabályai, a koncentrált és hatékony bírói jogvédelem elvének minél szélesebb körű biztosítása érdekében.

A kodifikáció kiindulási alapját egyrészt a közigazgatási perek meglévő szabályainak összegyűjtése, másrészt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: 1952-es Pp.) közigazgatási perekre vonatkozó XX. fejezetéhez kapcsolódó, igen gazdag bírói gyakorlat vizsgálata képezte. A XX. fejezet szabályain túl az 1952-es Pp. általános részének közel minden szakaszához is kapcsolódott már valamilyen közigazgatási bírói gyakorlat arra nézve, hogy azt a közigazgatási perekben kell-e, és hogyan kell alkalmazni – ez a bírói gyakorlat is alapos vizsgálatot igényelt.

A kodifikációnak ezeken túl természetesen célja volt a már kialakult szabályok magasabb absztrakciós szintre helyezése annak érdekében, hogy valóban egy átfogó, általános kódex legyen, ami mindenféle közigazgatási cselekvéssel szembeni jogvédelmet képes megvalósítani.

A kodifikáció előkészítése, menete során fontos szerepet kapott a külföldi megoldások vizsgálata is. Sajnos, a német és a francia megoldás fényévekkel megelőzi a magyar gyakorlatot dogmatikai fejlettség szempontjából, tehát azokhoz felzárkózni kevés esély volt. Más kelet-európai országok, amelyek már hamarabb az önálló perjogi szabályozás útjára léptek, s hasonló volt a kiindulási helyzetük, a polgári

perjog szorításából való kilépéshez helyenként nagyon jól adaptálható megoldásokat közvetítettek a német modell felé való közeledéshez.

A kötet e feladatok megvalósításának folyamatába ad tulajdonképpen betekintést az egyes normaszövegek kialakításánál felmerült megfontolások, figyelembe vett külföldi megoldások és magyar tapasztalatok rövid felvázolásával. A bírói gyakorlatot a 2013-as Nagykommentár¹ részletesen bemutatja, akárcsak a készülőben lévő új *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*,² éppen ezért a gyakorlat részletes ismertetésére nem kerül sor. A kötet több mint két és fél év műhelymunkájának egyes részeit mutatja be; így egyes részek megírásakor már előrehaladott állapotban volt a kodifikáció, más részek pedig még annak megkezdésekor vagy esetleg azt megelőzően születtek.

A törvény miniszteri indokolásának megisméltlése sem célja a kötetnek, szintűgy a jogintézmények részletes elemzése sem. Ez utóbbi a Kommentárban szintén megtalálható. Inkább azon impulzusok összegyűjtése, amelyek a kodifikáció valamely állomásán adott pillanatban lényegesek voltak. A terjedelmi korlátok miatt csak a perrendtartás főbb csomópontjai kerülnek tárgyalásra, s így számos, egy-egy jogintézmény szabályozástörténetének vizsgálata során esetleg érdeklődésre számot tartó információ sem kapott a kötetben helyet.

¹ DEMJÉN Péter – DOBÓ Viola – HUBER Gábor: Bíróági felülvizsgálat. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 676–798. o.

² BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, 2018.

A. rész

**A magyar közigazgatási
perrendtartás kodifikációjának
illeszkedése a közigazgatási perjog
európaizálódásának folyamatába**

I. fejezet	
A közigazgatási perjogi szabályozás európaizálódása	21
II. fejezet	
A hatékony jogvédelem elve mint a közigazgatási bírászkodás legfőbb európai alapköve	23
III. fejezet	
A hatékonyság záloga: a szubjektív és az objektív jogvédelem megfelelő egyensúlyi helyzete	26
1. <i>Rechtschutz und Verwaltungskontrolle</i>	26
2. Különbségek a bíróságok feladatai között	29
IV. fejezet	
A kodifikáció koncepciója	31
V. fejezet	
A magyar közigazgatási perrendtartás kodifikációjának stációi	33
1. Út a közigazgatási perjogi szabályok polgári perjogból való kiemelésének elhatározásáig	33
2. A kodifikáció folyamata	34

I. fejezet

A közigazgatási perjogi szabályozás európaizálódása

Európában egy erőteljes egységesülési folyamat megy végbe, kimutathatóak olyan tendenciák, amelyek a tagállami közigazgatási bírósági rendszerek, illetve közigazgatási perjogok közötti közeledést eredményezik. A közigazgatási bíráskodásnak többféle modellje alakult ki, ezeket különböző szempontok alapján lehet csoportosítani.³ A sok nemzeti sajátosság ellenére is vannak azonban e modelleknek olyan vonásaik, amelyek immár „közös nevezőként” részben az európaizálódás eredményeinek tekinthetők. Közeledés tapasztalható egyrészt szervezeti oldalon,⁴ ami leginkább a német modell felé való elmozdulást jelenti mind a monista angolszász, mind a francia típusú dualista közigazgatási bírósági rendszerek felől. Az európai-izálódás tendenciája másrészt a perjogi szabályok kodifikációjában, külön perrendtartások megalkotásában érhető tetten: a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat mára Európa szinte minden országában külön perrendtartás szabályozza. Külön közigazgatási perrendtartással rendelkezik Németország, Ausztria, Franciaország, Hollandia, Belgium, Luxemburg, Spanyolország, Portugália, Olaszország, Görögország, Svédország, Finnország, Lengyelország, Csehország, Horvátország, Szlovénia, Litvánia, Észtország, Lettország, Bulgária és Ukrajna.

Tartalmilag is jelentős európaizálódási folyamatnak lehetünk tanúi, amelynek mozgatórugója részben az Európai Unió Bíróságának (EuB) és a Törvényszéknek a joggyakorlata. Ezek a hatások – hol jobban, hol kevésbé – Magyarországon is tapasztalhatóak. Ebbe a körbe sorolhatjuk a bírósági szervezetrendszer elmozdulását az egységes bírósági rendszer felől a külön közigazgatási bíróság felé, továbbá a közigazgatási bírósági eljárásokra vonatkozó szabályozás 2004 óta zajló folyamatos alakítását. A bírói gyakorlatban is egyre nyilvánvalóbb az uniós jog hatása, amely a korábbi perjogi kereteket is feszegette olykor.

Az európaizálódást a legfelsőbb közigazgatási bírói fórumok, illetve a közigazgatási bírák egyre intenzívebb kapcsolatrendszere is támogatja.⁵ Mindemellett az európai megoldások globális térhódítása is megfigyelhető, a német modellt például nemcsak a fiatal európai demokráciák, hanem a dél-amerikai államok is

³ Részletesen lásd F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*. Budapest, 2010. 214-217. o.

⁴ FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, 2017. 324-333. o.

⁵ DARÁK Péter: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja*. PhD-értekezés. Pécs, 2007. <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/17611>. 174-175. o.

előszeretettel tanulmányozzák és adaptálják, akár csak egyes ázsiai országok. Egy közigazgatási perjogi mintakódex megalkotását eredményező, német és brazil vezetésű tudományos vállalkozás is azt mutatja, hogy egyre jobban közelednek egymáshoz a közigazgatási perjog tekintetében is az államok, s olyan kérdésekben, mint a bírói út terjedelme, a keresetindítási jog vagy éppen az ideiglenes jogvédelem eszközei, már található közös nevező.⁶ Mindezen részletszabályokat a közigazgatási bírászkodás legfontosabb alapelveként a hatékony jogvédelem elve fogja össze. Nem véletlen tehát, hogy a kodifikáció is ezt az elvet választotta vezérfonalául.

⁶ Lásd magyar fordítását a *Közjogi Szemle* 2015. évi 3. számában. RÁTH Olivér – F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási bírászkodás mintakódexe. *Közjogi Szemle* (2015) 3., 65–71. o.

II. fejezet

A hatékony jogvédelem elve mint a közigazgatási bíráskodás legfőbb európai alapköve

A hatékony jogvédelem elve az EuB szerint az uniós tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része. Kiemelt szerepe van az alkotmányos hagyományok körében, hiszen ezt az elvet az EuB az elmúlt évtizedekben a közigazgatási bíráskodás európai alapkövévé tette.⁷

A hatékony és egyenértékű jogvédelem uniós követelménye több részelemből tevődik össze. Az egyenértékűség azt jelenti, hogy a közösségi jog által biztosított jogok védelmét szolgáló eljárások nem lehetnek kedvezőtlenebbül kialakítva, mint a belső jog által szabályozott jogok esetében. A jogvédelem hatékonyságának elve pedig megköveteli, hogy olyan jogorvoslati eszköz álljon a felperes rendelkezésére, amellyel a közösségi jog által biztosított jogosultságokat ért jogsérelmet eredményel tudja a nemzeti jogorvoslati fórumokon támadni, s így előfeltétele a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatósága. Szintén része az alapelvnek a tagállami hatóságok indokolási kötelezettsége, amit a tisztességes eljáráshoz való alapjog az Alaptörvény szerint is megkövetel, s amely nélkül a közigazgatás bírósági ellenőrzése kevésbé lehetséges.

Az Európa Tanács is kiemelt figyelmet szentel a közigazgatási jogvédelem kérdésének. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) gyakorlatából kiindulva a Miniszterek Tanácsa ajánlást fogalmazott meg a közigazgatási bíráskodással kapcsolatban, amelynek egyik fő követelése, hogy a bírósági kontroll hatékony jogorvoslati eszköz legyen. A hatékonyság az Ajánlás szerint abban áll, hogy a bíróságnak legyen meg minden szükséges döntési jogköre ahhoz, hogy jogszabálysértés esetén a helyzetet a vonatkozó jogszabályokkal összhangban orvosolni tudja. Ennek nemcsak az érdemi döntésre vonatkozva kell fennállnia, hanem az ideiglenes jogvédelem és a bírósági döntés végrehajtásának biztosítása szempontjából, továbbá a költségekről való rendelkezés és az esetleges kártérítés kapcsán is.

A hatékony jogvédelem elvéből eredő követelményeket talán a német közjogi dogmatika dolgozta ki legjobban a német alaptörvény 19. cikkének IV. bekezdése alapján. Az eddig nem említett részelemek közül a hézagmentesség emelkedő ki (*lückenloser Rechtsschutz*), amely azt követeli meg, hogy a közigazgatás

⁷ SOMMERMAN, Karl-Peter: Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisationspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses. In KIRCHHOF, F. – PAPIER, H.-J. – SCHÄFFER, H. (Hrsg.): *Rechtsstaat und Grundrechte. Festschrift für Detlef Merten*. Heidelberg, 2007. 443–461. o.

cselekményei, tevékenysége annak formájától függetlenül bíróság által ellenőrizhető legyen.

A magyar közigazgatási bíráskodás területén a hatékony bírósági ellenőrzés szempontjából több tényező jelent problémát.

– A közigazgatási perek a hatósági határozatok vizsgálatára szabottak: amint nem ilyen eszköz kontrolljáról van szó, a bíróság vizsgálati és döntési jogköre nem kielégítő. A hatékonyság pedig a közigazgatás számára is nagyon fontos, hiszen számos esetben a közigazgatási cselekvést gátolja a közigazgatási perekre nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazható eljárási szabályok által gúzsba kötött bíróság. Sok ügyben a szabályozás diszfunkciói eredményezik a nem megfelelő bírósági döntéseket, amelyek újabb jogorvoslati, illetve megismételt közigazgatási eljárásokhoz vezetnek. A bíró olykor a hiányzó szabályok miatt nem tudja azt a döntést meghozni, amely végérvényesen rendezhetné a helyzetet. A késlekedés pedig nagy anyagi veszteséget jelenthet, akárcsak az eljárások megsokszorozódása, amely sok személyi és dologi forrást emészt fel. A hatékonyság megköveteli, hogy legyen reális lehetőség a jogsérelem orvoslására. Ehhez viszont megfelelő vizsgálati és döntési jogkörre van a bíróságnak szüksége, amelynek megteremtése – a polgári perrendtartás kereteit szétfeszítő, többféle pertípust intézményesítő – szabályozást igényelne.

– A bírói döntés végrehajtása számos esetben nem érhető el. A bíróság és a felek kezében nincs más eszköz arra, hogy a határozat végrehajtását el tudják érni, tehát a jogvédelem ebből a szempontból sem kielégítő. Hatékonyság helyett ezen okból kifolyólag is felesleges eljárásokkal találkozunk, hiszen a jogrendszer a bírói döntés nem megfelelő végrehajtásához (ti. ha a hatóság a megismételt eljárás nyomán hozott határozatban nem követi a bíróság döntését) a semmisség jogkövetkezményét fűzi, amelynek megállapítása csak újabb eljárásokban lehetséges. Ugyanígy, ha a megismételt eljárás lefolytatását elmulasztja a hatóság, a mulasztás szankcionálása is csak egy újabb eljárási láncolaton keresztül lesz lehetséges.

– Az ideiglenes jogvédelem eszközrendszeréből a közigazgatási perekben csupán a végrehajtás felfüggesztése játszik szerepet, egyéb eszközök a polgári perekből való eltérések miatt a bírói gyakorlatban nem alkalmazhatóak. Ez abban az esetben, ha nem határozatot támadnak, praktikusán az előzetes jogvédelem lehetetlenségét is eredményezheti. Ha pedig az előzetes jogvédelmi mechanizmusok nem működnek jól, akkor az utólagos jogvédelmi eszközök (köztük a polgári jogi perek is) nagyobb szerephez jutnak, s ezek ugyancsak az eljárások sokszorozódásához és időtartamuk elhúzódásához vezetnek.

– Szintén a jogvédelem hatékonyságát csökkenti a bírósági jogvédelem széttöredezettsége. Megállapítható, hogy számos közigazgatási cselekménnyel szemben biztosít a magyar jog jogvédelmi eszközöket, ezek azonban a hatósági döntések körén túl igen változatos képet mutatnak és a nemperes eljárások alulszabályozottságukból

eredően sok deficittel küzdenek. A hatékony jogvédelem biztosítását nagyban előmozdítaná, s egyben deregulációs szempontból is hasznos lenne, ha a közigazgatás ellenőrzésével kapcsolatos bírósági eljárások egységes szabályozást nyernének, ha egyetlen jogszabályban lennének megtalálhatóak a bírósági eljárásokra vonatkozó szabályok. A polgári perjogi kötöttségek, amelyek több jogvédelmi deficitet okoznak (így például az ítéletek végrehajtása és az ideiglenes jogvédelem körében) az önálló perrendtartás révén feloldhatóvá válnának, ami már önmagában a jogvédelem hatékonyságát növelhetné. A széttöredezettség egyben alulszabályozottságot is eredményez, ami jogalkalmazásbeli nehézségekhez vezet.

– Az uniós jog számos olyan jogosultságot állapít meg az uniós polgárok számára, amelyek érvényre juttatása, garantálása nem hatósági eszközökkel történik. Ezeken a területeken nem minden esetben biztosít a jelenlegi közigazgatási jogvédelmi háló megfelelő védelmet. Az átfogó szabályozás azt is könnyebben lehetővé tenné, hogy a jelenleg csak polgári bíróság elé vihető közigazgatási jogi viták is megfelelő jogorvoslati fórum elé kerülhessenek. Nem igényel hosszas fejtegetéseket annak belátása, hogy a közigazgatási kérdések polgári bíróságok általi eldöntése több szempontból is káros. Egyrészt több személyi forrást vesz igénybe a rendszeridegen jogviták eldöntése, másrészt a közigazgatási jogi szempontok, amelyek alapvetően az egyéni érdekek érvényesítése helyett a közérdek védelmét helyezik előtérbe, sok esetben nem tudnak kellőképpen érvényesülni. Nem hunyhatunk szemet afölött, hogy még mindig számos közigazgatási eszköz használata nem áll közigazgatási bírósági ellenőrzés alatt, ami gátolja a szakszerű és gyors ítélezést, a közigazgatási jog érvényre juttatásához és fejlesztéséhez – ami pedig minden bírósági eljárásnak szükséges funkciója lenne – nem tud hozzájárulni.

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (EEJE) 6. cikke az EJEB gyakorlata alapján már a közigazgatási bíráskodásra is kiterjed bizonyos esetekben, e jogviták polgári jogi vagy büntető jogi jellegének elismerése révén. A tisztességes eljárás kívánalma pedig az ítélezés időszerűségét, a jogviták észszerű időn belüli lezárását teszi követelménnyé. Az önálló, a közigazgatási jogviták sajátosságaira szabott perjog ezt nagymértékben segíteni tudja, hiszen kevesebb, de funkcionális és szakmailag magasabb színvonalú döntéseket eredményező eljárásokat bocsáthatna a bíróságok rendelkezésére, amelyek pedig a közigazgatási cselekvés hatékonyságát, és a közigazgatási jognak a jogalkotó szándéka szerint való érvényesülését is jobban biztosítanák.

III. fejezet

A hatékonyság záloga: a szubjektív és az objektív jogvédelem megfelelő egyensúlyi helyzete

1. <i>Rechtschutz und Verwaltungskontrolle</i>	26
2. Különbségek a bíróságok feladatai között	29

1. *Rechtschutz und Verwaltungskontrolle*

A közigazgatási bíraskodásban a szubjektív jogvédelem mellett az objektív jogvédelem is jelentős szerepet játszik.⁸ A közigazgatási bíraskodás szabályozásának egyik sarokköve éppen az e két jogvédelmi igény között megteremtett megfelelő egyensúly, vagyis hogy a szubjektív jogvédelem mellett mekkora teret engedünk az objektív jogvédelemnek. Erre már az első, kifejezetten a közigazgatási bíraskodással foglalkozó mű a címében is rámutatott.⁹ Concha Győző szükségesnek vélte a kettős megalapozást: egyrészt a hatalmi ágak rendszerében tölt be fontos szerepet a közigazgatási bíraskodás a közigazgatás fékjeként, másrészt viszont az egyének jogainak védőbástyája a közigazgatással szemben. A magyar szaknyelv mindkét funkciót a jogvédelem jelzős fogalmával írja le, a német szóhasználat e tekintetben plasztikusabb: „*objektive Rechtskontrolle*” a tárgyi jog védelme, a jogszabályok közigazgatás általi betartásának felügyelete, míg a „*subjektiver Rechtsschutz*” az alanyi jogok védelme. E két célt tehát egyaránt érvényre kell juttatni, egyensúlyuk megtalálása több mint egy évszázada nehéz feladat. Eleinte a szubjektív jogvédelem volt a szinte egyeduralkodó funkció, de a múlt század elejétől a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt közjogi jogviták (1907-ben az önkormányzati hatásköröket védő garanciális panasz, majd 1929-ben a választási bíraskodás) már hordozták az objektív jogvédelmi funkciót.¹⁰ A jogirodalom – elsősorban a német fejlődést vizsgálva – rámutatott arra, hogy a szubjektív jogvédelem – azaz az egyéni jogok és jogos érdekek védelmének – kizárólagossága

⁸ Az objektív és a szubjektív jogvédelem mibenlétéről lásd TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíraskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, (1991) 5., 408–425. o.

⁹ CONCHA Győző: *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, 1877.

¹⁰ BOÉR Elek: *Közigazgatási bíraskodás*. Budapest, 1907.

nem tartható fent.¹¹ Sajátosan ötvöződött a szocializmus alatt is a két cél. A hatalom egysége miatt a Királyi Közigazgatási Bíróságot megszüntették, ugyanakkor egyes ügycsoportokban továbbra is lehetőség volt a határozat bíróság előtti megtámadására. A szakirodalom az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének egyik elemeként tekintett a bírósági felülvizsgálatra, amelynek célja a közigazgatás törvényességének a biztosítása – a rendszer periférikus elemeként, mintegy második fellebbezésként. Az 1952-es Pp.-be beiktatott szabályok azonban – amelyeket a szocialista országok szakértői együtt dolgoztak ki – a polgári perjogi alapelvekkel átítatódva a szubjektív jogvédelem felé vették irányukat. Ennek egyik markáns kifejeződése volt az Áe., azaz az Et. 1981-es módosítása. Ezen nem változtatott a jogalkotó 1991-ben, hiába volt a felszólítás: „A közigazgatási bíráskodási rendszer kialakításakor Magyarországon is állást kell foglalni atekintetben, hogy a német, osztrák hagyományokat átvéve az egyén szubjektív jogainak védelmére helyezzük-e a hangsúlyt, vagy a fejlődésben egyre inkább teret hódító objektív jogvédelmet helyezzük előtérbe”.¹² Ez tulajdonképpen 1991-ben nem történt meg, pontosabban megtörtént, csak nem az előbb leírtak fényében, hanem egyszerűen a hatáskör részleges kiterjesztésével, a közigazgatási bíráskodás polgári perjogban kialakult torz kezdeményeit érintetlenül hagyva. Így vált az 1952-es Pp. XX. fejezete „a szocialista jog reminiscenciájává”.¹³ A jogalkotó az 1991. évi XXVI. törvénnyel – elvileg ugyan csak ideiglenesen – állást foglalt: a szubjektív jogvédelem a lényeg. A szubjektív jogvédelem biztosításához pedig elegendőnek ítélte a közigazgatási per különleges polgári perként való meghagyását az 1952-es Pp. XX. fejezetében.

Nem meglepő hát, hogy a bírói gyakorlatban az 1990-es évek végére kikristályosodott: a közigazgatási pereknek szubjektív jogvédelmi funkciója van. Ezt a tendenciát nyilván az is erősítette, hogy a közigazgatási jogvitáknak egy jelentős területe, a közigazgatási feladatot ellátó szervek közötti viták, illetve az államhatalmi szervek közötti egyéb közjogi viták nem létezhetek. Az államhatalmi megalapozottság tehát hiányzott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata is jól tükrözi a kettős megalapozás szükségességét és a két alap egyensúlyának folyamatos keresését. Míg a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat alapvetően a jogállamiság elvéből vezeti le a közigazgatási bíráskodás általánossá tételeének szükségességét,¹⁴ a rákövetkező években a jogorvoslathoz való jog válik a legfőbb hivatkozási alappá, de csak rövid időre; amíg az AB el nem jut

¹¹ Lásd például WLASSICS Gyula: Perjogi alapelvek a közigazgatási bíráskodásban. *Jogállam*, (1913) 1., 1–9., 7. o. vagy GOLTNER Dénes: *A közigazgatási bíráskodás helyzete és jövője a nemzetközi jogfejlődésben*. Budapest, 1941. 3–11. o.

¹² TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana*, (1991) 4., 39–50., 49. o.

¹³ PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, 2002. 130. o.

¹⁴ Felvonultatja azonban mindhárom szóba jövő alkotmányos alapot: a hatalommegosztás elve mellett az Alkotmány 50. § (2) bekezdést és a jogorvoslathoz való jogot is. ABH 1990, 145.

az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséhez, amely kimondta, hogy a bíróságok ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.

Az objektív jogvédelem – a tárgyi jog védelme – felé való elmozdulást elsősorban az európai jog behatásai, különösképpen uniós csatlakozásunk alapozta meg.¹⁵ Kisebb-nagyobb visszalépések ellenére azt mondhatjuk, hogy ma az objektív jogvédelem igényét egyes esetekben már elismeri a magyar közigazgatási (per)jog is.¹⁶ Ezek a behatások nagyrészt a közigazgatási hatósági eljárásjog felől, elsősorban a jog, jogos érdek érintettsége nélküli ügyféli jogállás biztosításán keresztül¹⁷ érik a perjogot. Emellett az utóbbi idők – elsősorban a bíróság vizsgálati jogkörével kapcsolatos, az 1952-es Pp. módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvénnyel (a továbbiakban Knptv.) bevezetett – perjogi módosításai: a hivatalbóli bizonyítás elrendelésének,¹⁸ a bizonyítási teher megfordulásának,¹⁹ illetve a döntés más jogalapra helyezésének elvi lehetősége²⁰ is ebbe a körbe tartoznak. A hivatalbóliság elvét a bírói gyakorlat is így egyre fontosabbnak érezte. Ennek szép példája, ahogy a gyakorlat eljutott a semmisség hivatalbóli észlelésének kötelezettségéhez,²¹ de említhetnénk a téves formában meghozott döntés kezelésére kialakult gyakorlatot²² is. Ezek a polgári perjogi elvektől a klasszikus (német és francia) közigazgatási perjogi elvek felé való elmozdulásként is értelmezhetőek.

Ugyanakkor az 1952-es Pp. 3. §-ából adódó korlátok, mind a perbeli legitimáció, mind a keresethez kötöttség révén számos esetben nem engedték meg még a szubjektív jogvédelem tényleges biztosítását sem, vagyis nem minősült hatékonynak a jogvédelem. Szükséges itt is eszközöket biztosítani a bíróság számára annak érdekében, hogy a legsúlyosabb jogsértések esetében érvényre lehessen juttatni a közérdeket akkor is, ha az adott közigazgatási cselekménnyel kapcsolatban részletszabályok nem léteznek, illetve az ügyfél nem megfelelően tárja a bíróság elé kérelmét. Ehhez pedig megfelelő alapvető struktúrára van szükség, s ennek a polgári perjogon belüli szabályozottságból adódó hiánya súlyos gondokat okoz.

¹⁵ SZEGEDI László: A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt? *Themis*, (2011) 2., 136–153. o.

¹⁶ Lásd részletesen a D. Felek a közigazgatási perben című részben.

¹⁷ Ezek az ún. kvázi ügyfelek, a feladatkörében érintett közigazgatási szerv, illetve külön jogszabályi rendelkezés esetén a civil szervezetek a Ket. 15. § (4)–(5) bekezdése alapján.

¹⁸ 1952-es Pp. 336/A. § (1) bekezdés.

¹⁹ 1952-es Pp. 336/A. § (2) bekezdés.

²⁰ 1952-es Pp. 339. § (3) bekezdés – ehhez éppen a keresethez kötöttség miatt nem kapcsolódik számotvető bírói gyakorlat, lásd DEMJÉN – DOBÓ – HUBER: Pp. 339. §. (1. lj.). 768. o.

²¹ Lásd a 2/2011. (V. 9.) KK véleményt, illetve a korábbi, a kereseti kérelemhez teljes mértékben kötött gyakorlatra és annak megváltozására részletesen BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György: Ket. 121. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 888–918., 895–897. o.

²² A súlyos, orvosolhatatlan formai hibától eljutott a bírói gyakorlat a tartalom szerinti elbírálás elvéhez, ami a hatékony jogvédelem biztosítását jobban szolgálja: 1/2009. KJE.

2. Különbségek a bíróságok feladatai között

Három kardinális eltérésre kell rámutatnunk a polgári és a közigazgatási per között, amelyek mutatják, hogy e két bírósági eljárást meghatározó alapelv, noha részben látszólag azonos, a kétfajta eljárásban másként érvényesül:

a) A felek, azaz az egyén és a közigazgatás egymáshoz való viszonya teljesen eltér a klasszikus magánjogi vagyoni és személyi viszonyoktól. Egyrészt a közigazgatási bíróságok két különböző súlyú, s így nem teljes mértékben egyenrangú fél jogvitájában döntenek. A Ket. számos alapelve is éppen ezt az aszimmetrikus helyzetet hivatott „kiegyensúlyozni”. Az 1952-es Pp.-nek viszont nincsenek olyan szabályai, amelyek a közigazgatási perek sajátosságaira figyelemmel a fegyvergyenlőséget biztosítanák. Így a szubjektív jogvédelem sok esetben csak formálisan biztosított, tartalmilag viszont nem.

b) Mások a közigazgatási perben megjelenő érdekek: a magánérdekkel mindig valamilyen közérdek áll szemben, illetve sokszor az ügyféli oldalon is megjelennek a kvázi ügyféli kör által becsatornázott köz-, de legalábbis csoportérdekek. Tehát nem pusztán két magánérdek feszül egymásnak, hanem megjelenik a közérdek is, amely a tárgyi jog védelmében ölt testet.

c) A bíróságnak az alkotmányos feladata teljesen más ezekben a jogvitákban, mint a polgári perekben: a hatalmi ágak rendszerében a közigazgatás legfőbb „főjeként” dönt a közigazgatás magatartásának törvényességéről a jogaiban, érdekeiben sérelmet szenvedett jogalany kérésére. A törvényességről való döntés révén az egyén részére a közigazgatás jogellenes cselekményeivel és mulasztásaival szemben nyújt jogvédelmet.

Ez a három eltérés azt eredményezi, hogy a közigazgatási perben a szubjektív és az objektív jogvédelem teljesen másféle egyensúlyi helyzetet kell, hogy képezzen, mint a polgári perekben, ahol utóbbinak marginális szerep juthat csak.²³ A közigazgatási perben a bíróság feladata, hogy a közigazgatás cselekményeivel és mulasztásaival szemben hatékony jogvédelmet biztosítson azok számára, akiknek jogát vagy jogos érdekét ezek sértik. A bíróság feladata továbbá annak biztosítása, hogy a hatóságok és egyéb állami szervek hatásköreiket azok céljával egyezően, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolják.²⁴ Fontos ugyanis szem előtt tartani, hogy – amint már említettük – a szubjektív jogvédelem ugyan a legfontosabb, de nem egyetlen célja a közigazgatási bíráskodásnak. Ez már az 1952-es Pp.

²³ Lásd erre nézve az AB gyakorlatát az ügyészi óvással kapcsolatban, például 1/1994. (I. 7.) AB hat., ABH 1994, 29.; 2/2000. (II. 25.) AB hat., ABH 2000, 25.; 12/2001. (V. 14.) AB hat., ABH 2001, 163.

²⁴ Ahogy ezt például a Ket. a hatósági jogkörökre nézve kimondja az 1. § (1) bekezdés 2. mondatában, illetve a (2) bekezdésében.

XX. fejezetének egyes rendelkezéseiből, illetve a bírói gyakorlatból²⁵ is kiderült. Az Alkotmánybíróságnak kétségtelenül igaza van abban, hogy

a polgári per rendelkezési jogra vonatkozó alapelvének sérelme egyben az önrendelkezés alkotmányos jogának sérelmét jelenti, amely a jogállamiság alkotmányos elvével is összeegyeztethetetlen [Alkotmány 2. § (1) bekezdés]. A jogállami alkotmány – egyebek között – eljárási garanciákat nyújt az alanyi jogok érvényesítésére, a jogérvényesítés azonban nem állhat ellentétben a felek önrendelkezési jogával. (...) A fél rendelkezési joga, mint az önrendelkezés alkotmányos jogának eljárásjogi aspektusa magában foglalja azt a jogosultságot is, hogy a fél a perbe vitt anyagi és eljárási jogaival szabadon rendelkezzen. A félnek szabadságában áll a peranyag „szolgáltatásában” való döntés jogosultsága is.²⁶

A rendelkezési jog azonban teljesen mást jelent egy polgári perben, ahol két magánszemély áll szemben egymással, és akkor, amikor a közigazgatás és magánszemélyek, illetve az ő szervezeteik kerülnek szembe, magánérdekek és a közérdek ütköznek. A peranyag-szolgáltatás tekintetében a fegyverek egyenlősége az utóbbi esetben nyilván sokkal kevésbé biztosított. Természetesen ez egy általánosító és ezért számos helyzetben nem helytálló megállapítás, gondoljunk csak egy multicég és sztárügyvédei kontra kis önkormányzat konstellációra, vagy a polgári perek világából a szegény ember és a nagybank, avagy a versenyjogi jogsértések esetére. Kétségtelen, hogy a fogyasztóvédelem felől indulva a polgári jogi jogvitákban is megjelennek újabban a fegyveregyenlőtlenség kezelését szolgáló eszközök, mint például a közérdekű keresetindítás, ez azonban csak alátámasztja állításunkat: a hagyományos polgári jog nem feltétlenül tudja kezelni ezt a problémát.²⁷ A kivételek azonban nem eredményezhetik az általános jellemző tagadását, azokra is speciális jogvédelmi mechanizmusokat kell kialakítani (lásd például költségmentesség, közérdekű kereset, jogi segítségnyújtás).

²⁵ Erre az 1/2004. KJE is rámutatott.

²⁶ 1/1994. (I. 7.) AB hat., ABH 1994, 29., 36. illetve 37.

²⁷ Illetve nem is tartja kezelendőnek, lásd például CSEHI, Zoltán: Zur Prozessführungsbefugnis des Staatsanwalts bei Verbraucherverträgen – zur Theorie des Dispositionsgrundsatzes. *Annales Universitatis de Rolando Eötvös Nominata*, 52. (2011) 157–178. o.

IV. fejezet

A kodifikáció koncepciója

A kodifikáció koncepcionális alapgondolata mindennek fényében talán a legtalálóbban így fogalmazható meg: a meglévő közigazgatási perjogi vívmányok rendszerbe szervezése a hatékony jogvédelem minél teljesebb érvényesülése érdekében.

A hatékony jogvédelem jelenti egyrészt annak hézagmentességét, tehát azt, hogy a közigazgatás által okozott jogsérelmek a közigazgatás cselekvésének formájától függetlenül bíróság elé vihetők legyenek, és hogy e cselekvések törvényességének vizsgálatához igazodó eljárási szabályokat oly módon alakítsák ki, hogy közben a bírósági eljárás ne váljon másodfokú közigazgatási szervi eljárássá.

A jogvédelem hatékonyságához szükség van továbbá a fegyveregyenlőséget megteremtő szabályokra is. A közigazgatási jogvitában – a polgári jogiaktól merőben eltérő mögöttes közigazgatási jogviszonyokból fakadóan – számos esetben a felek jogait és kötelezettségeit a polgári perjogtól eltérően szükséges szabályozni annak érdekében, hogy a fegyverek egyenlősége a perben biztosított legyen. Szorosan összefügg ez a kérdéskör a bíróság objektív jogvédelmi funkciójával, amely a hatalmi ágak megosztásának rendjéből következő és a rendelkezési elvet hol lerontó, hol a felperes fegyvereinek erősítését szolgáló szabályokat eredményez.

A hatékonyság harmadik aspektusa időbeli: olyan szabályokra van szükség, amelyek minél koncentráltabb pervitelt tesznek lehetővé és minél több lehetőséget adnak a közigazgatási jogvita bíróság általi végleges rendezésre. Az észszerű időn belüli eljárás kívánalmának érvényre juttatása kapcsán ugyan tudhatjuk az OBH elnökétől, hogy ezen a téren nagyon jó helyezéseket kaptunk az európai mezőnyben, de ez nyilván azzal is összefügg, hogy sokkal szűkebb körben voltak bíróság elé vihetők a közigazgatási jogviták, mint számos más európai országban.²⁸ Az időbeliséghez kapcsolódik továbbá a bíróság érdemi döntését megelőző, illetve azt követő jogvédelem kérdése: a bírósági eljárás előtt és után egyaránt kell, hogy legyen jogvédelemre lehetőség. Utóbbinál egyrészt a végrehajtás felfüggesztése témakörhöz kapcsolódó ideiglenes jogvédelem kap kiemelt szerepet.²⁹ Másrészt részletesen szabályozandó, hogy mi történjék akkor, ha a közigazgatás „engedetlen”, azaz nem tesz eleget a bírói ítéletnek: hogyan lehet ebben az esetben annak érvényt szerezni.

²⁸ E helyezések értékelését lásd részletesebben F. ROZSNYAI Krisztina: Perjogi önállósulás és különbírószági jelleg a közigazgatási bíraskodásban. *Közjogi Szemle*, (2016) 4., 3–9., 6. o.

²⁹ Lásd I. fejezet A hatékony jogvédelem különböző idődimenziói: a bíróság döntése előtti és utáni jogvédelem című rész.

Szintén lényeges a tartalmilag hatékony jogvédelem érdekében az, hogy a lehető legmagasabb szakmai színvonalon működjenek a bíróságok.³⁰ Az alaptörvényi felhatalmazás alapján kialakított, de nem valódi különbírószági rendszerben a szakértelemnek kevésbé garantált, megfelelő szintű koncentrációját is szükséges biztosítani: a tanácsban való eljárás főszabályának visszaállítása mellett a közigazgatási perek kevesebb, regionális illetékességgel eljáró bíróság illetékességébe utalása megadhatja ezt. Annak a problémának az orvoslására, hogy a közigazgatási ügyeket csak egy fokon intézi külön bíróság, szintén szükséges eszközt találni.³¹ S ugyanezt a célt szolgálja az a számos mérlegelési mozgástér is, amelyet a Kp. teremt a bírák részére, többek között dogmatikai fogalmaknak a szabályozásba való bevezetésével és választási lehetőségek biztosításával (például az eljárás megszüntethetősége körében).

A kodifikáció célja így hát nem volt kevesebb, mint az Alaptörvény XXVIII. cikkéhez kapcsolódóan a közigazgatással szembeni jogvédelmet erősebbé, hatékonyabbá tenni. Ezzel nagyon szorosan összefügg a polgári perjogtól való önállósodás: ennek legfontosabb célja az, hogy az önálló közigazgatási bírósági profilt megteremtse, pontosabban, a szabályozásban engedje a sporadikus felbukkanások helyett rendszerszinten érvényre jutni. Ez a közigazgatási bíráskodás funkcióinak az erőteljesebb érvényre juttatásán keresztül lehetséges. A szubjektív jogvédelmi funkció mellé, amelyet eleddig szinte kizárólagosként ismert el a bírói gyakorlat, fel kell, hogy sorakozzon *expressis verbis* is az objektív jogvédelmi funkció. Szintén meg kell a perjogi szabályokban jeleníteni a regulatív funkciót, amelyet az egyedi döntéseken keresztül a közigazgatási jogalkalmazás jövőbeni irányára kifejt a közigazgatási bíráskodás. A jogfejlesztő funkció megvalósulásához pedig nem annak perjogi szabályok általi deklarációjára van szükség, hanem arra, hogy a szabályozás azt megfelelően alátámassza, megteremtse annak alapját. Ezt a célt szolgálják például az általánosabb, absztraktabb fogalmak a perrendtartásban, amelyek a bírónak nagyobb mozgástérrel engednek.³²

³⁰ A szakmaiság biztosításának vannak szervezeti és eljárásjogi eszközei is. Lásd részletesen F. ROZSNYAI: Perjogi önállósulás és különbírószági jelleg... 5–9. o.

³¹ Lásd erről alább a C. III. fejezet A hatásköri szabályozás második pillére: munkamegosztás a közigazgatási bíróságok között cím alatt.

³² A funkciókról részletesebben F. ROZSNYAI: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. 3–5. o.

V. fejezet

A magyar közigazgatási perrendtartás kodifikációjának stációi

1. Út a közigazgatási perjogi szabályok polgári perjogból való kiemelésének elhatározásáig	33
2. A kodifikáció folyamata	34

1. Út a közigazgatási perjogi szabályok polgári perjogból való kiemelésének elhatározásáig

Az Alaptörvény és az új Bszi. elfogadása után Magyarországon is felcsillant a remény, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok látszólagos különbírószági státuszának megteremtését követően a perjogi szabályok önálló kodifikációjára is sor kerülhet, hiszen a szervezeti változások miatt az eljárási szabályok módosítása is szükséges volt. Ez 2012-ben azonban elmaradt.

A polgári perjogi szabályok rekodifikációjára való felkészülés igen fontos állomás volt a közigazgatási bíráskodás szempontjából. Ekkor már élesen merült fel a kérdés, hogy a fent leírtak fényében maradhatnak-e a közigazgatási perjogi szabályok a polgári perjogon belül. A polgári perjogi kodifikáció koncepcionális előkészítése mellett a Kúrián is megindult a közigazgatási perjog természete felőli gondolkodás. A Kúria elnöke 2013-ban, 2014-ben és 2015-ben a joggyakorlat-elemzés tárgyává tette a közigazgatási perek szabályai érvényesülésének vizsgálatát. A joggyakorlat-elemző csoportok beszámolóí³³ nem hagytak kétséget a felől, hogy a közigazgatási bírák is úgy érzik: ítélkezési tevékenységükhöz a polgári perjogi szabályozás nem nyújt megfelelő kereteket.

E folyamatokat tulajdonképpen betetőzte az új igazságügyi miniszter hivatalba lépése, aki a közigazgatási bíráskodás elkötelezett híve volt. Az általa 2014 nyarán a közigazgatási bíráskodás helyzetének áttekintésére összehívott munkacsoport a polgári perjogi kodifikáció koncepciójának kidolgozásával párhuzamosan az önálló közigazgatási perjog megszületésének lehetőségeit vizsgálta. S valóban, e folyamatok eredményeként a Kormány a polgári perrendtartás koncepciójának

³³ Lásd: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (letöltve: 2016.10.31.).

elfogadásával párhuzamosan elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát és az önálló perrendtartás kidolgozása munkálatainak megkezdését.³⁴

2. A kodifikáció folyamata

A kodifikáció első lépése tehát 2014 nyarának végén egy munkacsoport összehívása a közigazgatási bírászkodás helyzetének áttekintésére. Az általa összeállított 10 tétel már a polgári perrendtartás koncepciójában felhasználásra került.³⁵ 2015 januárjában a Kormány elrendelte a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítését. A koncepció igen feszített ütemben április végére készült el.³⁶ Hasonlóan gyors ütemű munka kezdődött el, miután a Kormány a koncepciót elfogadta.³⁷ A koncepció előkészítésének elrendelése mellett a Kormány egy Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság felállításáról is határozott.³⁸ E Bizottságban a közigazgatási szervek,³⁹ az első-, illetve másodfokú, valamint a kúriai közigazgatási bírák, az OBH, az ügyészség, az ügyvédség és a tudomány képviselői egyaránt részt vettek. A Bizottság feladata a koncepció, majd a törvénytervezet véleményezése volt. A törvénytervezet egyes részei a koncepció alapján a perrendtartás szerkezeti felépítését nagyjából követő sorrendben készültek el.

A törvénytervezet végül 2016. március 31-ére készült el. Másnap megkezdődött annak közigazgatási egyeztetése, illetve párhuzamosan a társadalmi vitája.⁴⁰ E folyamat eredményeként, számos egyeztetést követően 2016. június 13-i ülésén fogadta el a Kormány az előterjesztést. Mind a koncepció, mind a törvényjavaslat tervezetét az Államreform Bizottság is megtárgyalta a Kormány üléseit megelőzően.

A szervezeti kérdések ekkor kerültek felszínre, ami némi csúszást okozott az Országgyűléshez való benyújtásban. A Kormány, tekintettel arra, hogy a Kp. az 1952-es Pp.-hez igen szorosan kapcsolódik, végül már a szervezeti kérdésekről

³⁴ 10111/2015. (I. 22.) Korm. hat. 1. pont.

³⁵ Lásd: <http://www.kormany.hu/download/0/0e/30000/20150205%20PP%20koncepti%C3%B3.pdf> (letöltve: 2016.10.31.) 3., 5., illetve 20–23. o.

³⁶ A koncepcióról szóló jelentés: <http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91.pdf> (letöltve: 2016.10.31.).

³⁷ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat.

³⁸ 10111/2015. (I. 22.) Korm. hat. 2–3. pont.

³⁹ A Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség, továbbá a Fővárosi Kormányhivatal.

⁴⁰ A közigazgatási és társadalmi egyeztetésre kiment jogszabálytervezet a www.kormany.hu oldalon, a dokumentumok aloldalon, az Igazságügyi Minisztérium jogszabálytervezetei között ma is fellelhető, illetve például a http://www.drhosszu.hu/admin/feltolt/ozigazgatasi_perrendtartas_2016_04_13_.pdf (letöltve: 2016.10.31.) címen is megtalálható.

zajló ötpárti egyeztetések közepette, szeptember végén benyújtotta a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.⁴¹ A javaslat részletes vitája idejére vált egyértelművé, hogy szervezeti változásokra politikai megegyezés hiányában nem kerülhet sor. Így a részletes vita folyamán az Országgyűlés a közigazgatási perrendtartásnak a tételes szabályait a fennálló bírósági szervezethez igazította. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény tervezetéről szóló előterjesztés mindezidáig osztotta a közigazgatási perrendtartás sorsát, s a két jogszabály általános és részletes vitájára, majd elfogadására is egyidejűleg került sor 2016. december 6-án. Csak ezt követően vált ketté a két törvénytervezet sorsa. A közigazgatási perrendtartás kihirdetésére nem került sor ezt követően, ugyanis a köztársasági elnök – a Fővárosi Törvényszék „felsőbírósággént eljáró bíróság” köznévi elnevezését új bíróság létrehozásaként értelmezve, s így a sarkalatossági követelmények megsértését állítva – az AB-hoz fordult, s kérte az elfogadott, de ki nem hirdetett törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének előzetes vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság az 1/2017. (I. 17.) AB határozatában az indítványnak részben helyt adva megállapította, hogy a differenciált hatásköri szabályozás egyes elemei alaptörvény-ellenesek, egyes sarkalatos törvények perjogi rendelkezéseivel való kollíziójuk miatt. Sőt, minősített többség hiányában még a Fővárosi Törvényszék „felsőbírósággént eljáró bíróság” köznévi elnevezésével sem élhetett volna a jogalkotó.⁴² Az Országgyűlés a kifogásolt rendelkezéseket módosítva fogadta el újra a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt, amelynek kihirdetésére 2017. évi I. törvényként 2017. március 1-jén került végül sor a *Magyar Közlöny* 2017. évi 30. számában.

⁴¹ T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról (Országgyűléshez benyújtva 2016. szeptember 23-án).

⁴² ABH 2017, 3. A magunk részéről Dienes-Ohm Egon különvéleményével értünk egyet.

B. rész
Alaptörvényi és
alapelvi aspektusok

I. fejezet	
Alkotmányos alapok	39
1. A kifejezett alkotmányos alap hiányának hatása a perjogi kodifikációra	39
2. Eljárásjogi keretek	42
II. fejezet	
Közigazgatási perjogi alapelvek Európában	43
1. Európai szint	43
2. Néhány európai ország vonatkozó szabályozása	45
a) Olaszország	45
b) Horvátország	46
c) Franciaország	46
d) Országok, ahol a jogalkotó nem rendelkezett kifejezett alapelvekről a perrendtartásban	47
3. A közös nevező: a hatékony jogvédelem elve és a tisztességes eljáráshoz való jog	48
III. fejezet	
Néhány nyitott kérdés az alapelvek szabályozásával kapcsolatban	50

I. fejezet

Alkotmányos alapok

1. A kifejezett alkotmányos alap hiányának hatása a perjogi kodifikációra	39
2. Eljárásjogi keretek.....	42

1. A kifejezett alkotmányos alap hiányának hatása a perjogi kodifikációra

Az Alaptörvény előkészítése kapcsán sokan, sok szempontból fogalmazták meg, hogyan és merre kellene továbblépni az alkotmányos szabályok, illetve az azokat konkretizáló törvényi rendelkezések tekintetében.⁴³ Mégis, szemben számos ország alkotmányos szabályaival⁴⁴ – nem került be az Alaptörvénybe kifejezetten a közigazgatási bíráskodás rendeltetésére nézve alkotmányos szabály. A közigazgatási perek kapcsán így az Alaptörvény négy rendelkezésére kell különösen figyelemmel lennünk. Az egyik a jogállamiság elvét kimondó B) cikk (1) bekezdése, a másik az ezen elv részelemét képező, a hatalmi ágak elválasztását kimondó tétel [C) cikk (1) bekezdés]. A harmadik a bíróság hatáskörére vonatkozó 25. cikk (2) bekezdés *b)* pont, amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről,⁴⁵ a negyedik pedig a hatósági és más közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot kimondó XXVIII. cikk (7) bekezdés.

Ezek közül a hatalommegosztás elvének alaptörvényi szabályozása újdonság. Mivel a közigazgatási bíráskodás célja az Alkotmány 2. §, 50. § (2) bekezdés és 57. § (5) bekezdése rendelkezéseiből is kiolvasható volt, a hatalmi ágak megosztásának elve pedig ebben az értelmezésben korábban is szerepet játszott, lényeges változásról nem beszélhetünk.

⁴³ Legkoncentráltabban ez a PPKE Jog- és Államtudományi Kara és az Igazságügyi Minisztérium által 2010. november 23-án megrendezett konferencián történt meg. Az ott elhangzott előadások megtalálhatóak: VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, 2011.

⁴⁴ PATYI András: *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda*. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, 2011. 33–58., 55. o.

⁴⁵ A c) és d) pontban korábban külön kiemelt önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll-eljárásokat tág értelemben véve magában foglalja ez a fogalom, így e fordulatok külön említése felesleges. TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. Jogtudományi Közlöny*, (1990) 7–8., 253–263. o.

A közigazgatási bíráskodás célja e rendelkezésekből tehát továbbra is kiolvasható: a közigazgatás feletti hatékony ellenőrzés, annak megakadályozása, hogy a közigazgatás jogellenesen korlátozza a polgárok és szervezeteik jogait és érdekeit. A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve megkövetelik, hogy a bíróság mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen. Az egyének számára ennek lehetőségét a jogorvoslati jogon keresztül azokban az esetekben biztosítja nyilvánvalóan az Alaptörvény, amelyekben a jogaik vagy jogos érdekeik sérülnek. Erre nézve az alkotmánybíróági gyakorlat már számos iránymutatást fogalmazott meg, gondoljunk akár a jogorvoslati joggal kapcsolatban kifejtettek⁴⁶ (például a sérelem jogorvoslati eljárás általi orvosolhatósága mint immanens tartalom, azaz a megfelelő döntési jogkör rendelkezésre állása, a bíróság elé vitt ügy tartalmi vizsgálatának lehetősége, nem csak formális jogorvoslat biztosítása stb.), akár a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése kapcsán kifejtettek⁴⁷.

A kifejezett alkotmányos alap hiánya azonban a perjogi keretek kialakításakor világosan érzékelhető volt. Nem volt olyan szabály, amelyből kiderült volna: a szubjektív vagy az objektív jogvédelem kell, hogy az erősebb legyen? Hogyan kell például a bíróság döntési jogkörét kialakítani, mennyire érvényesülhet a hivataltóliság elve? Vagy hogyan kell a rendelkezési elvet értelmezni közigazgatási perekben?

Azonban éppen a hatalmi ágak megosztásának elvére tekintettel – felidézve a Bevezetésben kifejtetteket – nem állhatunk meg az alanyi jogok védelménél, nem elegendő a szubjektív jogvédelem. Bibó István szavai orientáló erővel bírnak e tekintetben:

a hatalmak elválasztásának a követelményében nem az a lényeges, hogy először ilyen vagy olyan szempontok szerint el kategorizáljuk az államhatalmokat két-, három- vagy többféle hatalomra, azután elvi követelményként kimondjuk, hogy ezeket egymástól feltétlenül és mereven el kell választani; hanem az, hogy a társadalomban található legerősebb hatalomkoncentrációt meg kell gyengíteni különálló hatalmi erőcsoportok kiszakításával, bizonyos funkcióknak – elsősorban a törvényhozásnak és a bíráskodásnak – a hatásköréből való kivonásával. Az elv belső értelme szerint a végrehajtó hatalom „megvédésének” csak akkor van értelme, ha a törvényhozás vagy a bíráskodás részéről fenyeget olyan hatalomkoncentráció, mely a hatalomgyakorlás igazságosságát veszélyezteti. Noha ez a veszély a bíráskodás részéről – a politizált bíráskodás esetétől

⁴⁶ Lásd összefoglalóan például 25/2012. (V. 18.) AB határozat [52], ABH 2012, 22., 31–32.

⁴⁷ Lásd részletesen HOFFMAN István: A jogorvoslatihoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban – különös tekintettel a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára. *Themis*, (2006) 1., 27–38. o.

eltekinthető – alig fenyegetett, mégis a végrehajtó hatalom aktusainak bírói megítélés alá való vonását sokáig akadályozta Európában a hatalmak megosztásának ilyen módon félreértett elve. Ezt a merőben doktriner jellegű akadályt győzte le a jogállam gondolata, mely szerint a modern jogi állam nevét csak az olyan állam érdemli meg, mely a végrehajtó hatalom bármiféle jogsértő aktusával szemben lehetővé teszi a pártatlan fórumhoz való fordulást. (...) A jogállam gondolata tehát végeredményben annyit jelent, hogy az eddig izoláltan különválasztott bíráskodó hatalmat organikus egyensúlyozó tényezőként építi bele a törvényhozó és végrehajtó hatalom egymás közötti harcába. (...) A 20. század kétségtelenül bizonyos visszahatást hozott a jogállamnak azzal a felfogásával szemben, mely a közigazgatási jogvédelmet mindenekelőtt az alanyi jogok számára szervezte meg. Ez a beállítás, melyet legmérévebben a 19. századi német jogtudomány és joggyakorlat követett, a közigazgatási jogszerűség gondolatának a megszűkítését jelentette. A vele szemben támadt visszahatásnak tehát nem az az értelme, hogy a jogszerűség követelményén ma kevesebb hangsúly volna, hanem inkább az, hogy a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti.⁴⁸

Ezt kell tehát a közigazgatási bíráskodás céljának meghatározásakor érvényre juttatni. Teljesen magától értetődő volt az alkotmányozás folyamatában az a javaslat, amely ennek az elvnek az alkotmányos szabályok közötti rögzítését célozta:

a bírói hatalom az alkotmányos rend védelme és biztosítása során az emberek és más jogalanyok jogai és törvényes érdekei megóvása és a közigazgatás törvény alá rendelésének biztosítása érdekében felülvizsgálja a közigazgatás működésének törvényességét, elbírálja a közigazgatási jogvitákat és ennek során a törvényben előírt módon hatékony jogvédelmet biztosít.⁴⁹

Az objektív és szubjektív jogvédelmi funkció sajátos egyensúlya határozza meg tehát elméletileg a bíróság feladatát, s ezt az Alaptörvényből kimaradt célmeghatározást is a perrendtartásnak kell pótolnia. Az abban meghatározott vagy szabályai-ból kikristályosodó alapelveknek kell kifejezniük, hogy a szubjektív és az objektív jogvédelem teljesen másféle egyensúlyi helyzetet képez, mint a polgári perekben.⁵⁰

⁴⁸ Bíró István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In *Válogatott tanulmányok*. I. kötet, 1935–1944. Budapest, 1990. 271–294., 278–279. o.

⁴⁹ ПАУИ: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. 54. o.

⁵⁰ Lásd erre nézve az AB gyakorlatát az ügyészi óvással kapcsolatban, például 1/1994. (I. 7.) AB. hat., ABH 1994, 29. és 2/2000. (II. 25.) AB hat., ABH 2000, 25.

Természetesen az alapvető rendelkezéseken túl is olyan szabályokat kell alkotni, amelyekből e két elv és azok sajátos egyensúlyi helyzete kikristályosodik. A valódi alapelvek így tudnak hatni.

2. Eljárásjogi keretek

Az eljárási szabályok a funkció-meghatározással szorosan összefüggnek: eltérő funkciójú igazságszolgáltatási tevékenységeket nem végezhetnek azonos eljárási keretek között a bíróságok. Afelől senkinek nincs kétsége, hogy a büntető-eljárás nem szabályozható a polgári perrendtartásban, és fordítva. A tisztességes eljárás garanciarendszerét ugyanakkor minden jogvitás eljárásban, így a közigazgatási perekben is biztosítani kell. Ha az EJEB gyakorlata felől közelítjük meg ezt a kérdést, akkor a peres eljárásnak nem a jogági besorolása a lényeges, hanem az, hogy polgári vagy büntetőügyről van-e szó. Mivel a közigazgatási jogviták között mind a polgári, mind a büntető ítélkezéshez sorolható perek egyaránt vannak, így a közigazgatási pereknek mindkét követelményrendszert ki kell elégíteni – ez szintén a törvényi szabályozás feladata.⁵¹

Az eddigiekből már kiviláglik, hogy a két meghatározó alapelv a hatékony jogvédelem és a tisztességes eljárás elve.

Fontos kérdés ezt követően, hogy a törvény hogyan szabályozza az alapelveket? Legyen-e alapelvi katalógusa, ahogy az korábbi perjogi kódexeinkben volt, és ha igen, mely elveket kell szerepeltetni abban? Ha pedig nem, akkor a bevezető rendelkezések mit tartalmazzanak? Érdemes körülnézni, hogy Európában milyen módon szabályozzák ezeket a kérdéseket.

⁵¹ Részletesen a bírói útnak és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak az egymásra vetítéséről, illetve közös halmazának beazonosításáról: KÖBLÖS Adél – PATYI András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2016) 3., 8–29., 17–23. o.

II. fejezet

Közigazgatási perjogi alapelvek Európában

1. Európai szint.....	43
2. Néhány európai ország vonatkozó szabályozása.....	45
a) Olaszország	45
b) Horvátország	46
c) Franciaország	46
d) Országok, ahol a jogalkotó a perrendtartásban nem rendelkezett kifejezett alapelvekről	47
3. A közös nevező: a hatékony jogvédelem elve és a tisztességes eljáráshoz való jog	48

1. Európai szint

Az Európai Unió közigazgatási bíraskodással kapcsolatos követelményei egyrészt az uniós szerződésekből, másrészt az Európai Unió bíróságainak ítéleteiből származnak. Az európai közigazgatási jog fontos sajátossága, hogy vannak olyan általános jogelvek, amelyek az elsődleges joganyagba felvéve keretet adnak e jogterületnek, a keret kitöltését pedig az európai uniós bíróságok végzik.⁵² A közigazgatási bíraskodás szempontjából is néhány, egymással kölcsönhatásban lévő elv jelöli ki az alapokat. Az elmúlt évtizedek fejlődése egyértelművé tette, hogy a hatékony jogvédelem általános alapelve eredményezi a legtöbb konvergencia-hatást a közigazgatási perjogokban,⁵³ a tagállami autonómia elvét szinte teljesen kiüresítette a bírósági jogvédelem tekintetében. Ebben a folyamatban szerepe volt természetesen a közösségi jog elsőbbsége és az „implied powers” (bennefoglalt hatáskör) elveinek is.

A hatékony jogvédelem elvének jelentőségét tovább növeli, hogy az EuB utóbb a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak részeként határozta meg.⁵⁴ A jogvédelem hatékonyságának elve megköveteli, hogy olyan jogorvoslati eszköz álljon a felperes rendelkezésére, amellyel a közösségi jog által biztosított jogosultságokat ért jogsérelmet eredménnyel tudja a nemzeti jogorvoslati fórumokon támadni, s előfeltétele a közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadhatósága. Szintén része az alapelvnek a tagállami hatóságok indokolási kötelezettsége és a közösségi

⁵² HOFMANN, Herwig C.H. – ROWE, Gerard C. – TÜRK, Alexander H.: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford, 2011.

⁵³ KOVÁCS, András György – VARJÚ, Márton: The Europeanisation of Judicial Review: Hungary. *European Public Law*, (2014) 20., 195–226., 209. o.

⁵⁴ C-222/84. *Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*; EBHT 1986., 1663. 18–20. bek.; C-222/86. *Unectef kontra Heylens*; EBHT 1987., 4097. 14. bek.

jog érvényesülését hátráltató tagállami szabályok félretételére való bírói kötelezettség.⁵⁵ A hatékony jogvédelemnek egyenértékűnek kell lennie, tehát a közösségi jog által biztosított jogok védelmét szolgáló eljárások nem lehetnek kedvezőtlenebbül kialakítva, mint a belső jog által szabályozott jogok esetében.⁵⁶

Az EEJE elvileg a közigazgatási jogvitákkal kapcsolatban nem tartalmazott kifejezett rendelkezést, ám az EJEB hamar bevonta az EEJE 6. cikkének hatálya alá a közigazgatási jogviták egy részét polgári jogi jogvitaként,⁵⁷ a szankcionáló közigazgatási aktusok egy részét pedig büntetőügyként.⁵⁸ A 6. cikk kívánalmi következtetésként a közigazgatási bíraskodással kapcsolatban is érvényesek. Tulajdonképpen az EJEB gyakorlatában megszilárdult főbb kívánalmakat összegzi az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa R (2004) 20. számú Ajánlása a közigazgatási bíraskodás alapelveiről. Ez öt olyan elvet állapít meg, amelyeknek a közigazgatási határozatok bírósági kontrollja során érvényesülniük kell. Ezek az elvek a következők:

1. A bíróság által vizsgálható minden közigazgatási aktus.

2. A bírósági kontroll legalább a természetes és jogi személyek számára nyitva kell, hogy álljon az olyan döntésekkel szemben, amelyek jogaikat vagy érdekeiket közvetlenül érintik. E körön túl a tagállamokat arra biztatja az ajánlás, hogy a bírói utat nyissák meg egyesületek és más, közösségi vagy kollektív érdekeket védő szervezetek, személyek előtt.

3. A független és pártatlan bíróság olyan testület, amelyet jogszabály hoz létre és függetlensége és pártatlansága biztosított. A bíróság lehet közigazgatási ügyekre létrehozott bíróság vagy a rendes bírósági rendszer része.

4. A bíróság eljárása fair eljárás, észszerű hosszúságú és nyilvános. Ez az elv számos rész-követelményt foglal össze. Az ítélet észszerű határidőn belül való meghozatalán és az eljárás, illetve az ítélethirdetés nyilvánosságán túl az eljárás tisztességességéhez hozzátartozik, hogy a fegyverek egyenlőségének elve érvényesül az eljárás során. A közigazgatási hatóság a bíróság részére köteles hozzáférhetővé tenni az ügy iratait és a releváns információkat, hacsak a nemzeti szabályozás fontos ügyekben nem állapít meg kivételt ez alól; az eljárás kontradiktórius jellegű és a bíróságnak jogosultnak kell lennie arra, hogy a felek által az üggyel kapcsolatban elé hozott tény- és jogkérdéseket megvizsgálja. Indokolási kötelezettség is terheli természetesen a bíróságot, ennek kapcsán általában ki kell mérítenie

⁵⁵ C-213/89. *The Queen kontra Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*; EBHT 1990. I-2433. ECLI:EU:C:1990:257.

⁵⁶ 205/82–215/82. sz. egyesített ügyek *Deutsche Milchkontor GmbH és többiek kontra Német Szövetségi Köztársaság*; EBHT 1983, 2633. ECLI:EU:C: 1983:233.

⁵⁷ Lásd 1971. július 16-i *Ringeisen kontra Austria* ítélet, ECLI:CE:ECHR:1971:0716JUD000261465; 1978. június 26-i *König kontra Németország* ítélet, ECLI:CE:ECHR:1980:0310JUD000623273.

⁵⁸ Többek között az 1984. február 21-i *Öztürk kontra Németország* ítélet ECLI:CE:ECHR:1984: 0221JUD00085 4479; az 1998. szeptember 2-i *Lauko kontra Szlovákia* ítéletet ECLI:CE:ECHR:1998:0902JUD002613895, és 2006. november 23-i *Jussila kontra Finnország* ítéletet ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301.

a kereseti kérelmet, illetve az elsőfokú bíróság döntése ellen (kivéve, ha eleve magasabb fórum hozta az elsőfokú döntést) jogorvoslatnak van helye.

5. A bírósági kontroll hatékony jogorvoslati eszköz kell, hogy legyen.

A hatékonyság az Ajánlás szerint abban áll, hogy a bíróságnak legyen meg minden szükséges döntési jogköre ahhoz, hogy jogszabálysértés esetén a helyzetet a vonatkozó jogszabályokkal összhangban orvosolni tudja. Ez nemcsak az érdemi döntésre vonatkozva kell, hogy fennálljon, hanem az ideiglenes jogvédelem és a bírósági döntés végrehajtásának biztosítása, továbbá a költségekről való rendelkezés és az esetleges kártérítés szempontjából is.

2. Néhány európai ország vonatkozó szabályozása

Az egyes országokban kialakított alapelvek, azok jogszabályi rögzítése vagy éppen annak hiánya mindig tükrözi az adott ország jogi kultúráját: a jogrendszer működésének sajátosságai szerint alakulnak, illetve a jogász hivatásrendek sajátosságaira is reflektálnak. Ugyanígy fontos különbség adódhat abból, hogy egyrészt az alkotmányos szabályok e vonatkozásban milyen elveket határoznak meg.⁵⁹ Az igazságszolgáltatásban érvényesülő általános eljárási alapelvek tekintetében további fontos tényező, hogy a bíróságokról szóló törvény tartalmazza-e azokat,⁶⁰ ahogy az is, hogy a polgári perrendtartás szubszidiáriusan alkalmazandó-e a közigazgatási perekben. Egyes országokban teljesen természetesnek vesznek olyan szabályokat, amelyeket máshol alapelvi szinten kell rögzíteni – ilyen például a periratok tömör és világos megfogalmazásának kötelezettsége (Olaszország) vagy annak kimondása, hogy a jogértelmezési kérdéseknél, jogszabályok kollíziójánál nem a jogszabály félretételének van helye, hanem az ellentmondás közigazgatási jogi alapelvek segítségével való feloldásának (Brazília). Az ismertetésnél igyekeztünk fordított kronológiai rendben haladni.

a) Olaszország

A 2010-es olasz közigazgatási perrendtartás első könyve első címének első fejezete szól az alapelvekről. Az első a hatékony és teljes jogvédelem elve (1. *La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della*

⁵⁹ A közigazgatási bíraskodással kapcsolatos alkotmányos szabályokról összehasonlító elemzést ad PATYI András: Alkotmány 50. § – A közigazgatási bíraskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009. 1756–1787. o., 47. skk. msz.

⁶⁰ Van, ahol hármas tagozódást mutat ez a joganyag: a bíróságokról szóló általános (szervezeti-jogállási) törvény mellett van a közigazgatási perrendtartás és a közigazgatási bíróságokról rendelkező külön törvény.

Costituzione e del diritto europeo. – A közigazgatási bíraskodás az alkotmány és az Európai Unió elveinek megfelelően teljes és hatékony felügyeletet/védelmet nyújt.) A második elv a *tisztességes eljárás* elve, amelynek részelemei a felek egyenrangúsága, a kontradiktórius jelleg és a fair eljárás, visszautalva az alkotmány vonatkozó szabályaira. Kiegészül ez az ésszerű időn belüli eljárás érdekében való együttműködés elvével. A harmadik elv az *indokolási kötelezettség* és az iratok érthető és tömör megfogalmazásának elve.

b) Horvátország

A 2010 januárjában kihirdetett horvát közigazgatási jogvitákról szóló törvény 5–11. cikkeiben számos elvet sorakoztat fel:

- Törvényesség elve;
- Nyilatkozattételhez való jog elve;
- Tárgyalás (azaz szóbeliség, közvetlenség és nyilvánosság) elve;
- Hatékony eljárás elve (ennek részeleme az ésszerű időn belüli döntéshozatal);
- A jogot nem ismerő félnek való segítségnyújtás elve: „A bíróság gondoskodik arról, hogy a fél vagy más résztvevők ismeret-hiánya és nemtudása a közigazgatási perben ne legyen az őket törvény szerint megillető jogok kárára.”

Rendelkezik még a perrendtartás ebben a részben a bírósági döntések hatályáról (egyedi ügyekben *inter partes*, normatív aktusokkal kapcsolatban *erga omnes* hatály), továbbá a hivatalos nyelvről és írásformáról, valamint kimondja a megfizetett anyanyelvhasználat elvét.

c) Franciaország

A 2000-ben kodifikált francia *Code de Justice Administrative* bevezető rendelkezései között öt alapelvet állapít meg, így a társasbíraskodás elvét, az eljárás kontradiktórius jellegét és nyilvánosságát, a döntéshozatal titkosságát, az indokolási kötelezettséget, valamint a döntések nyilvánosságát és végrehajthatóságát. A közigazgatási bírósági gyakorlatban kifejezetten a közigazgatási bírósági úttal kapcsolatban kikristályosodott alapelvek abban foglalhatóak össze, hogy az eljárás kontradiktórius, inkvizitórius és írásbeli. Külön kiemelést érdemelnek az utóbbiak. Az inkvizitórius jelleg azt jelenti, hogy a bíróság irányítja a bizonyítást, ő vezeti azt. Felhívhatja a feleket bizonyítékok szolgáltatására. Az inkvizitórius jelleget a francia doktrína a felek közötti jelentős egyenlőtlenséggel indokolja: szükséges, hogy a bíróság a bizonyításban aktív szerepet játsszon. Az írásbeliség ugyan merevebbé teszi a közigazgatási pert, de komolyságot és biztonságot kölcsönöz

neki. Természetesen az azonnali jogvédelem eseteiben, a soronkívüli eljárásokban a francia közigazgatási perekben sem érvényesül ez az elv maradéktalanul.

d) Országok, ahol a jogalkotó a perrendtartásban nem rendelkezett kifejezett alapelvekről

Nem találunk formailag kiemelt alapelveket a német közigazgatási perrendtartásban, sem az új osztrák közigazgatási bírósági eljárásokról szóló törvényben, a spanyol és a finn perrendtartás sem állapít meg kifejezetten alapelveket. Ez utóbbi országokban azonban az alkotmány kimondja a közigazgatással szembeni hatékony védelem kívánalmát és a szabályozásból számos elv kiolvasztható. A spanyol alkotmány például a jogok és jogos érdekek hatékony bírósági védelméhez való jogot rögzíti 24. cikkében, s az államszervezettel kapcsolatos rendelkezések között széles hatáskört állapít meg a közigazgatási bíraskodás számára.⁶¹ A német *Grundgesetz* pedig 19. cikkének (IV) bekezdésében kimondja,⁶² hogy az, akinek jogait közhatalmi jogkörben eljárva megsértik, jogvédelemre jogosult. A jogirodalom ezt a tételt „a hézagmentes és hatékony jogvédelemhez való joggá” fejlesztette. A német irodalom természetesen részletesen tárgyalja a közigazgatási perben érvényesülő eljárásjogi alapelveket is,⁶³ ezek

- a rendelkezési elv;
- a hivatalbóliság elve (inkvizíciós elv) a bizonyítási eljárásban: a tényállás felderítése a bíróság feladata, bizonyítási teher olyan értelemben, mint a polgári perben, nem érvényesül. Természetesen objektív bizonyítási teher van, hiszen nem sikerül mindig mindent bizonyítani, ezt a – mára igencsak vitatott – gyakorlat annak alapján állapította meg, hogy az érvényre juttatott jogszabály kit véd. Így például amennyiben egy bírság megtámadása során nem bizonyítható a bírságolás feltételeinek fennállta, a bírságoló határozatot hatályon kívül helyezi a bíróság. Ugyanígy, a kötelezésre irányuló keresetek esetén, ha a felperes nem tudja bizonyítani, hogy őt megilleti egy adott juttatás, keresete elutasításra kerül. Mivel azonban ez a módszer

⁶¹ PATYI: Alkotmány 50. § – A közigazgatási bíraskodás – a (2) bekezdés magyarázata. 48. msz. A hivatkozott rendelkezés szövege: „Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.”

⁶² Szó szerinti fordításban: „Amennyiben a közhatalom valakinek a jogát megsérti, annak számára a törvényes út nyitva áll.” BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, 2005. 732. o.

⁶³ Összefoglalóan például SCHMITT-GLAESER, Walter – HORN, Hans-Detlef: *Verwaltungsprozessrecht*. Boorberg, 2000. 318–329. o., vagy HUFEN, Friedhelm: *Verwaltungsprozessrecht*. München, 2013. 9. kiadás. 529–544. o.

sok esetben (például szerződések) nem vezet eredményre, részletesebb szabályok kidolgozását követelik a bizonyítási teherrel kapcsolatban;

- a bíró tájékoztatási kötelezettsége a közigazgatási perben a német dogmatika szerint a rendelkezési elv részeleme és az inkvizitórius jelleg folyamánya is. A tanácselnök feladata a formai hibák kiküszöbölése, a nem kellően világos kérelmek tisztázása, a hiányos adatok kiegészítése és a lényeges nyilatkozatok megtétele iránt intézkedni. Ezek a feladatok az előadó bírót is terhelik a tárgyalás előkészítése során. A tanácselnöknek kötelessége a vitás ügynek a felekkel közösen való tisztázása, mind a ténybeli, mind a jogi kérdéseket illetően, így a nyilatkozattételhez való joggal is összekapcsolódik ez az elv. A rendelkezési elv érvényre juttatását segíti a bíró e kötelessége, s a kitanítás célja mindig az objektív jogrend védelme kell, hogy legyen;
- az eljárás szóbelisége és közvetlensége;
- az eljárás nyilvánossága; és
- a nyilatkozattételhez való jog.⁶⁴

3. A közös nevező: a hatékony jogvédelem elve és a tisztességes eljáráshoz való jog

A körkép is megerősítette azt a tételt, hogy mára összeurópai elvként fogalmazható meg a hatékony jogvédelem elve, amely vagy közvetlenül az alkotmányos szabályok szintjén, vagy a közigazgatási perjogi szabályokban (esetlegesen a bírói jogalkalmazói gyakorlatban) megjelenik számos állam jogában.

Fontos tehát a közigazgatási jogviták sajátosságainak a magyar jogalkotó általi elismerése, ez elsősorban a hatékony jogvédelem elvének kimondásán, illetve az ahhoz kapcsolódó szabályok (részben szintén alapelvek) megállapításán keresztül lehetséges. A hatékony jogvédelem elve képes ugyanis arra, hogy a szubjektív jogvédelmi funkciót teljes körűen érvényre juttattassa, s emellett az objektív jogvédelmi funkció erőteljesebb megjelenését is szolgálja a közigazgatási bíráskodásban.

Természetesen a hatékony jogvédelem alapelve számos részelemre bontható. Egyrészt következik belőle, hogy nem bízható pusztán a felperes tudására, lehetőségeire – azaz a rendelkezési jogának tényleges határait kijelölő körülményekre – a közigazgatás feletti ellenőrzés tényleges megvalósulása, hiszen a hatalmi ágak megosztásának elmélete alapján a bíróság elsődleges feladata a közigazgatás törvényességének biztosítása. A hatékony jogvédelem elvének folyamányai többek

⁶⁴ Ezt a jogot a *Grundgesetz* 103. cikk I. bekezdéséből vezetik le, és ezért tekintik alkotmányos szintű eljárási szabálynak, ami alapelvi jelleget kölcsönöz neki.

között a bíróság tájékoztatási kötelezettségében, a keresetváltoztatás, a hivatalbóli bizonyítás, a bizonyítási teher sajátos szabályaiban is jelentkeznek. A hatékony jogvédelem elve ugyanakkor nem léphet a rendelkezési elv helyébe, hanem azt kiegészítve biztosítana mozgásteret a bíróságnak, tenné lehetővé a tényleges jogvédelem biztosítását.

Ugyancsak részeleme a hatékony jogvédelem alapelvének, hogy a bírósághoz fordulás lehetősége a közigazgatás minden cselekményével szemben, minden közigazgatási jogvitában adott kell, hogy legyen. Ez a bíróság hatáskörének szabályozása során számos szempontot ad, így például a hatósági határozatokon kívüli egyedi eszközök, a mulasztások vagy akár a normatív eszközök közigazgatási bíróság előtti megtámadhatósága kapcsán. Alapelvként természetesen a bírói kontrollal kapcsolatos egyéb perjogi kérdések megválaszolásánál további részelemek olvashatók belőle ki, így alkalmas arra, hogy a közigazgatási perjogi szabályokat koherens rendszerbe fogja össze.

A tisztességes eljáráshoz való jog – hasonlóan minden egyéb bírósági eljáráshoz – a közigazgatási perben is érvényesítendő.⁶⁵

⁶⁵ A tisztességes eljárás közigazgatási bíraskodásban való érvényesüléséről lásd igen részletesen: KÖBLÖS-PATYI: A közigazgatási bíraskodás alkotmányos alapjai.

III. fejezet

Néhány nyitott kérdés az alapelvek szabályozásával kapcsolatban

Az alapelvek megjelenhetnek egy adott jogszabályban kifejezetten alapelvekként kiemelve, de az is lehet, hogy formailag nem különülnek el, és a gyakorlati alkalmazás felől válik egyértelművé, hogy mely szabályok rendelkeznek alapelvi jelentőséggel.⁶⁶ A mai magyar jogalkotói gyakorlat az előbbi megoldást követi inkább, ami nem jelenti persze azt, hogy ne léteznének egy-egy joganyagban további, ilyenként meg nem különböztetett alapelvek. Látható az európai körképből, hogy nem jelent feltétlen minőségbeli különbséget az alapelvek megkülönböztetése a szabályozáson belül. Az alapelvek szempontjából a jogalkalmazói gyakorlatnak van a legnagyobb szerepe, hiszen ebben kristályosodnak ki, illetve telnek meg tartalommal. Az alapelvek előzetes meghatározása valamennyire befolyásolni tudja a fent említett funkciók révén a jogalkalmazói gyakorlatot is,⁶⁷ ugyanakkor azt is látni kell, hogy az alapelvek jelenleg ritkán jutnak „rendszerirányító szerephez”. Ennek oka nyilván az elkülönített megjelenítésük a kódexek elején, ami eleve azt eredményezi, hogy a jogalkalmazó csak a legkivételesebb esetekben nyúl az alapelvekhez, és ha lehet, azok alkalmazása nélkül, a konkrét szabályokra alapozza döntését. Az alapelvek előzetes meghatározása helyett ezért helyesebbnek tűnik azok konkrét szabályok közötti szerepeltetése, hiszen – ahogy azt fent láttuk – csak abban térnek el a többi szabálytól, hogy nagyon fontosak. A Ket. pontatlan és kevésbé szabatos alapelvi rendelkezései jól mutatják azt, hogy milyen nehéz egy alapelvi katalógust felállítani jogosultságokból, és hogy ez milyen következtetlenségekhez, végső soron pedig az alapelvi rendelkezések devalválódásához vezet. Mindemellett a jogalkalmazói gyakorlat számára a törvényi szinten megfogalmazott alapelvek gyakorta elvágják az alkotmányos rendelkezésekhez vezető utat, ezzel szegényesebbé téve azok jogalkalmazásban betöltött szerepét. Hogy ez gát, arra már a jelenlegi felsőbírósági gyakorlat is utal,⁶⁸ amely elsősorban a több jogrend együttes érvényesülése esetén tud átlépni ezeken a korlátokon.

⁶⁶ JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, 2007. 56. o.

⁶⁷ Uo. 60. o.

⁶⁸ FORGÁCS Anna: Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásjogban. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2012*. Budapest, 2012. 391–403. o.

C. rész
A közigazgatási ügyekben
eljáró bíróság hatásköre

I. fejezet	
A hatásköri szabályozás első pillére: a bírói út szabályozása	53
1. A hézagmentes jogvédelem követelménye	53
2. Generálklauzula vagy enumeráció?	54
3. Az alkotmányos szabályok és a generálklauzula	57
II. fejezet	
A generálklauzula megszövegezésével kapcsolatos kérdések	60
1. A közigazgatási jogvita fogalmának tárgyi oldala	60
2. Csak egyedi, vagy normatív aktusok is?	62
a) Köztisztviselői normatív aktusok	63
b) Közigazgatási jogi személyiségű közintézetek normatív aktusai	66
c) A normativitás és az egyediség határán álló közigazgatási aktusok	69
3. A közigazgatási jogvita alanyi oldala	73
a) Az alanyi oldal szükségességének kérdése	73
b) Az alanyi kör megállapítása	73
c) Köztisztviselői által hozott egyedi döntések	74
d) Közfoglalkoztatást nyújtó szervezetek a polgári jog és a közigazgatási jog határán	75
4. Jogi rezsim. A közigazgatási jog általi szabályozottság mint a generálklauzula harmadik eleme	76
a) A közigazgatási szervek munkáltatói döntései – belső vezetési aktusok	76
b) Közigazgatási szerződések	77
c) Közigazgatási jogkörben okozott károk miatt indított perek	78
III. fejezet	
A hatásköri szabályozás második pillére: munkamegosztás a közigazgatási bíróságok között	81
1. A differenciált hatáskörelosztás lehetőségei	81
2. Külföldi variációk differenciált hatáskör-telepítésre	82
3. Közigazgatási különbíróságok	85
4. Területi munkamegosztás a bíróságok között: az illetékesség	87
IV. fejezet	
A hatásköri szabályozás harmadik pillére: az eljáró bíróság összetétele	89
1. A társasbíráskodás mint szakmaiságot növelő megoldás	89
2. Szakúlnökök alkalmazása?	91
3. A közigazgatási jogvita fogalmának mellékterméke: a hatásköri viták	91
V. fejezet	
A hatásköri szabályok és a bírósági szervezetrendszer metszéspontja	93
1. Történeti visszatekintés dióhéjban	93
2. A jelenlegi szervezet	94
a) Statisztikai adatok	95
3. A szakmaiság biztosításának lehetséges útjai	98
a) A „szervezeti út”	99
b) Az „eljárási út”	99
c) Az „igazgatási út”	101

I. fejezet

A hatásköri szabályozás első pillére: a bírói út szabályozása

1. A hézagmentes jogvédelem követelménye	53
2. Generálklauzula vagy enumeráció?	54
3. Az alkotmányos szabályok és a generálklauzula	57

A közigazgatási perekben érvényesülő hatásköri szabályok sajátos keresztmetszetét jelentik a bíróság szervezetére és eljárására vonatkozó szabályainak. Több irányból érkező kívánalmak alakítják ki őket. Hatnak rájuk a bírósági szervezetre vonatkozó kérdések, de ugyanígy befolyásolják a jogorvoslathoz való jog és a közigazgatás feletti bírói ellenőrzés alkotmányos követelményei, továbbá a jogegység biztosíthatóságból eredő megfontolások és a bírói életpálya-modell szükségszerűségei, de még a közigazgatás működőképességének szempontjai is. Hatásköri szabályok rendezik a rendes bíróságok és a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok közötti munkamegosztást, s ezzel azt is, mely esetekben kell a közigazgatási perekre vonatkozó szabályokat alkalmazni. Hatásköri szabályok rendezik ezenfelül, hogy a közigazgatás milyen cselekményeivel, mulasztásaival szemben van lehetőség bírósági út igénybevételére, s részben a perorvoslatok kérdéskörét is. Vagyis a közigazgatási perek számos, igen lényeges kérdésével közvetlen összefüggésben állnak.

1. A hézagmentes jogvédelem követelménye

A hatalommegosztás elvének lényege, hogy több hatalom álljon egymással szemben, hatalom szabjon határt hatalomnak. A közigazgatási bíráskodás területére lefordítva ez pedig azt jelenti, hogy a bíróságok őrkdnek a közigazgatás törvényessége felett, ami nem korlátozódhat a közigazgatás által használt egyes eszközökre vagy egyes cselekvésfajtákra. Ez a kontroll minél kiterjedtebb kell, hogy legyen, azzal persze, hogy a kontrollnak egyéb (de általában gyengébb) eszközei is vannak.⁶⁹ A bíróságot mint „különleges öntudatot kialakító hatalmi centrum”-ot⁷⁰ ebből az elvből eredő

⁶⁹ Mint például az Alapvető Jogok Biztosa vagy az Állami Számvevőszék által kifejtett ellenőrzés.

⁷⁰ Bíró István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In *Válogatott tanulmányok*. II. kötet, 1945–1949. Budapest, 1990. 367–397., 392. o.

küldetése teljesítésében leginkább a generálklauzulás szabályozás tudja támogatni, ezt az öntudatot erősíteni; így ennek egyes aspektusait vizsgáljuk a továbbiakban.

Az Európa Tanács közigazgatási bíráskodással kapcsolatos egyes ajánlásai szintén a generálklauzulás szabályozás irányába mutatnak. A Miniszterek Tanácsa Rec (2004) 20. számú Ajánlása szerint „[k]özigazgatási aktusnak kell tekinteni az államigazgatásnak a közhatalom gyakorlása során tett minden jogi – akár egyedi, akár normatív, akár fizikai – aktusát, amely a természetes vagy jogi személyek jogait vagy érdekeit érinti. A közigazgatási aktus fogalma magában foglalja ezen túl az olyan helyzeteket, amikor a közigazgatás, noha az adott esetben köteles lenne egy eljárást megindítani, megtagadja vagy elmulasztja a cselekvést.”⁷¹ A Jó közigazgatásról szóló Kódex, a Rec (2007) 7. számú Ajánlás melléklete pedig azt mondja ki 22. cikkelyének 1. pontjában, amely a közigazgatási döntések elleni bírói jogorvoslatot rendezi, hogy: „1. A magánszemélyek jogosultak a jogaikat, érdekeiket közvetlenül érintő közigazgatási döntéseket bíróság előtt közvetlenül vagy kifogás előterjesztésének útján megtámadni.”⁷² Mivel pedig a Kódex a hatályát valamennyi hatóság (azaz közszolgáltatást nyújtó vagy a közérdeket képviselő közjogi szervezet, valamint ilyen feladattal megbízott magánjogi szervezet) magánszemélyekkel (azaz természetes és jogi személyek) való kapcsolataira kiterjeszti, a bírósági kontrollt nem csupán a közhatalmi (vagy azon belül még szűkebb kategóriaként a hatósági) jogviszonyokban tartja szükségesnek biztosítani, hanem tulajdonképpen a közigazgatás minden külső viszonyában.⁷³

2. Generálklauzula vagy enumeráció?

Az európai jogfejlődésben azt tapasztaljuk, hogy a közigazgatási bíróságok hatásköre folyamatos bővülésen megy keresztül. Ez egyrészt betudható annak a ténynek, hogy a közigazgatás eszközrendszere egyre differenciáltabb,⁷⁴ másrészt pedig a jogállami gondolkodás térnyerésének, amelynek értelmében a közigazgatás feletti legeredményesebb kontrollt a bírói hatalom tudja megvalósítani.

⁷¹ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers on 15 December 2004 at the 909th meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Object-Id=09000016805db3f4

⁷² Lásd: <https://rm.coe.int/16807096b9> (letöltve: 2016.10.31.).

⁷³ Az Ajánlás magyar fordítását lásd a *Pro Bono Publico* 2011. évi 1. számában. TAKÁCS PÉTER – SZEGEDI LÁSZLÓ – MÓNUS ILDIKÓ – GRÓSZ TAMÁS – BALOGH GERGELY: A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlásának magyar szövege. *Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*, 1. (2011) 97–104.

⁷⁴ Lásd részletesen az eszközök szaporodásáról F. ROZSNYAI: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. 61–158. o.

A közigazgatási bíráskodás két meghatározó modelljének „anyaországában” generálklauzulával történik a közigazgatási bíróságok hatáskörének meghatározása. A német közigazgatási perrendtartás (*Verwaltungsgerichtsordnung*) 40. §-a szerint minden közjogi, nem alkotmányjogi jogvitában a közigazgatási jogi út adott, hacsak szövetségi törvény nem utalja a jogvitát kifejezetten más bíróság hatáskörébe. A francia közigazgatási perrendtartás (*Code de Justice Administrative*) L-311-1 cikke pedig megállapítja a közigazgatási bíróságok (*tribunaux administratifs*) általános hatáskörét a közigazgatási perekre, kivételt itt azok a perek jelentenek, amelyeket a per tárgya vagy az igazságszolgáltatás jó működése érdekében másik közigazgatási bírói fórumra ruháznak.⁷⁵ A francia doktrína szerint – nagyon leegyszerűsítve – közigazgatási per az a per, amelyben az alperes a francia közjog személye és a per tárgya a közhatalom gyakorlása vagy valamely közszolgáltatás nyújtása.⁷⁶ Természetesen mindkét esetben vannak elhatárolási kérdések, amelyek megoldása a bíróságokra marad, a jogalkotó csak ritkán szabályozza ezeket.

Taxatív hatásköri felsorolást ezekben az országokban csak a differenciált hatásköri szabályok kapcsán találunk, azaz, amikor a jogalkotó a közigazgatási perekben való döntést nemcsak az első fokú általános közigazgatási bíróságra telepíti, hanem a magasabb szintű bírói fórumok hatáskörébe is utal közigazgatási jogvitákat első (és gyakorta egyben utolsó) fokon. Ugyancsak differenciálást jelent, amikor az általános közigazgatási bíróságok mellett közigazgatási különbíróóságok is eljárhatnak közigazgatási jogvitákban.

A francia rendszer mentén orientálódó görög szabályozás a „közigazgatási jogvitákra” adja meg a hatáskört a közigazgatási bíróságoknak és az Államtanácsnak,⁷⁷ amelyet a francia gyakorlathoz hasonlóan értelmeznek.

A generálklauzula nagy előnye, hogy a közigazgatási jog fejlődését rugalmasan tudja kísérni. A közigazgatással szembeni jogvédelem így tud valóban hatékony lenni, mert a bírósági kontroll ily módon minden közigazgatási jogi eszköz felett érvényesülhet. Annak eldöntésében, hogy mi minősül közigazgatási jogvitának, a jogalkalmazásnak lehetősége van a közigazgatási jogtudomány eredményeire támaszkodni.

Portugália generálklauzulát alkalmaz, csak a kivett ügyeket sorolja fel taxatívve. Ezek a politikai és törvényhozási funkciók gyakorlása, valamint a bűnüldözés során hozott aktusok, továbbá a különböző bírósági vezetők igazgatási jogkörben hozott döntései és a közigazgatási szervek által kötött, közszolgálati jogviszonyt létre nem hozó munkaszerződések. Nincs hatásköre a közigazgatási bíróságoknak

⁷⁵ A Conseil d'État gyakorlatát az 1872. május 24-i törvény szentesítette, amikor megállapította, hogy a közigazgatási perekben a Conseil d'État jár el.

⁷⁶ WALINE, Jean: *Droit administratif*. Paris, 2010. 23. kiadás. 558–572. o.

⁷⁷ A görög alkotmány 94. cikkének (2) bekezdése rendelkezik erről. <http://www.aihja.org/images/users/1/files/greece.en.pdf> (letöltve: 2016.10.31.).

az igazságszolgáltatás más ágaihoz tartozó bíróságokközhatalmi jogkörben okozott károk miatti felelősségének megállapítására irányuló keresetek elbírálása sem.

A generálklauzulás szabályozás mellett vagy helyett számos európai országban találunk taxatív vagy exemplifikatív felsorolásokat a hatáskör szabályozásánál. A taxáció rugalmatlansága miatt ugyan nem célszerű az alkalmazása, de a jogalkotók mégis sokszor ezt az utat választják, főleg azokban az országokban, ahol nem érvényesül a közigazgatás egésze felett a bírói kontroll.

A legutóbbi időkből említhető e körből még a spanyol közigazgatási perjog, amely a német példa mentén orientálódva igen figyelemreméltó szabályozást alakított ki. A spanyol alkotmány 106.1. cikke szerint a bíróságok ellenőrzik a rendeletalkotó hatalmat és a közigazgatási tevékenység törvényességét, illetve annak rendeltetésszerű gyakorlását. E rendelkezés alapján született az 1998-ban elfogadott spanyol perrendtartás⁷⁸ hatásköri szabályozása. Ez az 1–2. cikkeiben részletesen felsorolja a bíróság elé tartozó kérdéseket, amelyek alapján a bíróságok a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott cselekményeivel, az általános, a törvéynél alacsonyabb szintű szabályokkal és a felhatalmazást túllépő törvényerejű rendeletekkel kapcsolatos kérésekről döntenek.

E nagy kör mellett külön nevesíti a perrendtartás a közjogi szervezetszabályozó és a személyzetre vonatkozó eszközöket, a bíróságok igazgatása során hozott döntéseket és a választási eljárási cselekményeket, döntéseket. A 4. cikk pedig felsorolja azokat az ügyeket, amelyek nem tartoznak a közigazgatási bíróság elé: ezek azok, amelyeket kifejezetten a polgári, büntető- vagy szociális bíróságok hatáskörébe utal a jogalkotó, akkor is, ha azok a közigazgatás működésével kapcsolatosak. A katonai fegyelmi ügyek, a bíróságok és a közigazgatás, illetve a közigazgatási szervek közötti hatásköri viták sem tartoznak a közigazgatási bíróságok hatáskörébe, illetve azok a közvetlen és közvetett panaszok sem, amelyek egyes történelmi területek adójogi szabályai ellen irányulnak.

Látható, hogy az egyes ügycsoportok meghatározása ugyanúgy rejt magában bizonytalanságokat, mint a generálklauzula. Ráadásul a szabályozást a felsorolás igen nehézkessé is teszi.

A hozzánk nem csak földrajzilag közel álló Ausztriában szintén taxációval szabályozzák a közigazgatási bíróságok hatáskörét. A 2014. január 1-jétől működő első fokú közigazgatási bíróságok a szövetségi alkotmány 130. cikke⁷⁹ alapján a következő tárgyú panaszokról döntenek:

1. a közigazgatási hatóság határozatának jogellenessége;
2. a közvetlen hatósági parancs- és kényszerhatalom gyakorlásának jogellenessége;

⁷⁸ PEÑARANDA RAMOS, José Luis: *El control de la actuación administrativa por la jurisdicción contencioso-administrativa (I): Elementos generales*. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-11.pdf/view> (letöltve: 2016.10.31.) 10–11. o.

⁷⁹ *Bundes-Verfassungsgesetz*, BGBl. Nr. 1/1930; az idézett bekezdéseket beiktatta a *Verwaltungsgerichtsbarkeitnovelle* 2012, amelyet 2012. május 30-án fogadott el az osztrák törvényhozás.

3. a döntési kötelezettség közigazgatási hatóság általi megsértése;
4. az alkotmány 81a cikk (4) bekezdése szerinti utasítások (iskoláknak, szakmai irányítói oldalról).

A szövetségi alkotmány felhatalmazza a tartományi jogalkotót, hogy törvényben további döntési jogköröket ruházzon a közigazgatási bíróságokra az alábbi ügyekben:

1. A törvények végrehajtása során tanúsított hatósági magatartás jogellenessége miatti panaszok;
 2. közbeszerzési ügyekben a megrendelő magatartásának jogellenessége miatti panaszok;
 3. a közszolgáltatásban dolgozók közszolgálati ügyeivel kapcsolatos viták.
- Liechtensteinben egy kicsit tágabb a taxáció:

[A] kormány, annak elnöke, a kormány helyett létrehozott külön bizottságok vagy más hivatalos személyek által kiadott végső intézkedések (közigazgatási aktusok) ellen, és az összes egyéb a második vagy harmadik fejezet alapján megtámadható határozat (közigazgatási parancsok) és döntések ellen a közigazgatási bírósághoz intézett közigazgatási panasznak mint jogorvoslatnak van helye, kivéve, ha külön megtámadási eszköz létezik.⁸⁰

Azt hiszem, a kétféle szabályozás egymás mellé helyezése már önmagában a generálklauzulás szabályozás mellett szól. A joggyakorlat orientálása érdekében elképzelhető lenne, hogy a generálklauzulához egy exemplifikatív felsorolás kapcsolódna. Ez főleg azokon a területeken lehet hasznos, ahol a jogági besorolás, a közigazgatási jogi jelleg vitás. A generálklauzula többféleképpen megfogalmazható, ahogy azt az összehasonlító jogi elemzésnél láthattuk.

3. Az alkotmányos szabályok és a generálklauzula

Az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdései egyes pontjainak egymásra vetítése a hatáskör értelmezése szempontjából is rejt magában nehézségeket. A *b)* pont tulajdonképpen a régi Alkotmány 50. § (2) bekezdésének tartalmát veszi át, s így a „közigazgatási határozat” fogalom tulajdonképpen kiindulópontja maradt a közigazgatási perjogi szabályok megalkotásának. Az Alkotmánybíróság közigazgatási határozat

⁸⁰ Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege v. 21. April 1922, Általános közigazgatásról szóló törvény, 1922. április 21., [B. Die Verwaltungsbeschwerde (Rekurs)], 90. §.

fogalommal kapcsolatos gyakorlata e tekintetben igen problematikus.⁸¹ A korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdésének rendelkezését az Alkotmánybíróság általában a Ket. és az 1952-es Pp. rendelkezései alapján töltötte meg tartalommal, vagyis nem az Alkotmány és az elmélet, hanem az alacsonyabb szintű jogszabályok fogalmai alapján határozta meg. Ez a szűkítő értelmezési mód azonban nem tekinthető helyesnek. A „hatósági” fogalom a hatósági eljárásban hozott döntésekre utal. A „közigazgatási” fogalom ennél jóval tágabb, mondhatjuk tulajdonképpen azt, hogy minden olyan döntés, amelyet a közigazgatási jog szabályainak alkalmazásával hoznak közigazgatási szervek. S a „határozat” alkotmányos fogalmát sem kell megfeleltetni a közigazgatási eljárásjog határozat fogalmának, azok más síkon mozognak. Nem a Ket. szerinti határozatról, azaz az ügy érdemében hozott döntésről van itt szó, az idézett jogszabályhely többi pontjával egybevetve sem szűkíthető a hatósági határozatokra a közigazgatási határozat fogalma. A c) és d) pontok az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos hatásköröket emelik ki. A c) és d) pontban szereplő döntés, illetve mulasztás külön pontokban való megfogalmazása elvileg többféle értelmezést enged meg. Egyaránt felfogható a b) pontban meghatározott közigazgatási határozat fogalmának pontosításaként, illetve a b) pont kiegészítéseként, tehát olyan elemként, amelyet a b) pontban meghatározott fogalom nem tartalmaz. E kiemelés egyik oka abban keresendő, hogy az önkormányzati jogalkotás feletti normakontroll hatásköri kérdései igen nagy tudományos nyilvánosságot kaptak az Alaptörvény elfogadása előtti időben,⁸² illetve már azt megelőzően is igen hangsúlyos követelés volt a szakirodalomban az önkormányzati rendeletek feletti normakontroll bírósági hatáskörbe utalása.⁸³ A c) és d) pont megalkotása tehát visszavezethető arra, hogy ezek olyan hatáskörök, amelyekkel eddig az Alkotmánybíróság rendelkezett, így ezek bírósági hatáskörbe kerülését a jogalkotó szükségesnek látta külön jelezni. A közigazgatási jogi dogmatika alapján az önkormányzati normák tulajdonképpen közigazgatási határozatoknak tekinthetők, hiszen közigazgatási szervek normatív közigazgatási aktusairól van szó. Kétségtelenül van a normakontrollnak egy alkotmányjogi aspektusa is, ez azonban az előző meghatározással nem áll ellentétben. Ha más országok

⁸¹ A közigazgatási határozat fogalom alkotmánybírósági értelmezéséről részletesen PATYI András: Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, 2010. 329–350., 334–340. o.

⁸² Lásd például DARÁK Péter – PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2010) 2., 82–89. o., vagy PACZOLAY Péter: Töprengések alkotmánybírósági hatáskörökről. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2010) 1., 11–15., 15. o.

⁸³ Lásd összefoglalóan például ROKOS Balázs: Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata az igazságszolgáltatási reform után. In BARABÁS Gergely (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog – a tananyagon túl*. Budapest, 2011. http://www.ajk.elte.hu/file/Kozig_jog_tananyagon_tul.pdf (letöltve: 2016.10.31.) 30–40. o.

megoldásait vizsgáljuk, azt találjuk, hogy számos európai országban a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik a törvényi szint alatti normák kontrollja.⁸⁴

A szűk közigazgatási határozat fogalom ellen hat a rendszertani értelmezés is. A 27. cikk (2) bekezdésének *a)* pontjában található „törvényben meghatározott egyéb ügy” fogalmába beleérthető a közigazgatási jogvita fogalma is, hiszen csupán annyit tudunk erről a fogalomról, hogy az se nem büntetőügy, se nem magánjogi jogvita. A közjog–magánjog dichotómia mentén haladva ebbe a fogalomba minden olyan közjogi vita beletartozhat, amely nem büntetőügy. Elsősorban alkotmányjogi és közigazgatási jogvitákra lehet itt gondolni, és persze egyéb jogterületekre tartozó ügyekre, ahol esetleg kontenciózus elem nem is lelhető fel. Ugyanezt a szemléletet erősítik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés pontjai is, hiszen az *a)* pont rendelkezik a magánjogi jogvitákról és büntetőügyekről. A klasszikus felosztás szerint tehát a többi jogvita közjogi jogvita, amelyekben szintén a bíróság dönt.

Tovább erősíti a kiterjesztő értelmezést az Alaptörvény XXXVIII. cikk (7) bekezdése, amely a jogorvoslathoz való jogot a bírósági és hatósági döntések mellett „más közigazgatási döntés”-ekkel szemben is garantálja. Ez a fogalom a hatósági jogalkalmazáson kívül született közigazgatási döntések gyűjtőfogalmaként kezelhető. Az elmélet felől nézve e fogalomba beletartozhat minden közigazgatási aktus, hiszen azok mind valamilyen tudatos, joghatás kiváltására irányuló cselekményt jelentenek, s minden ilyen cselekmény mögött fellelhető egy tudatos döntés a közigazgatási szerv részéről.

Tehát a generálklauzulus szabályozásnak az alkotmányos szabályok nem jelentik gátját. A továbbiakban az a kérdés, hogy milyen generálklauzulát tudunk alkotni, amely kellően generálisan fogalmaz, ugyanakkor a magyar viszonylatokban is megfelelő részletességű, a dogmatikai fejlődést alátámasztó szabály.

⁸⁴ Így például Franciaországban vagy Spanyolországban, de incidenter normakontrollként Németországban is.

II. fejezet

A generálklauzula megszövegezésével kapcsolatos kérdések

1. A közigazgatási jogvita fogalmának tárgyi oldala	60
2. Csak egyedi, vagy normatív aktusok is?	62
a) Köztisztviselési normatív aktusok	63
b) Közigazgatási jogi személyiségű közintézetek normatív aktusai	66
c) A normativitás és az egyediség határán álló közigazgatási aktusok	69
3. A közigazgatási jogvita alanyi oldala	73
a) Az alanyi oldal szükségességének kérdése	73
b) Az alanyi kör megállapítása	73
c) Köztisztviselési által hozott egyedi döntések	74
d) Közigazgatást nyújtó szervezetek a polgári jog és a közigazgatási jog határán	75
4. Jogi rezsim. A közigazgatási jog általi szabályozottság mint a generálklauzula harmadik eleme	76
a) A közigazgatási szervek munkáltatói döntései – belső vezetési aktusok	76
b) Közigazgatási szerződések	77
c) Közigazgatási jogkörben okozott károk miatt indított perek	78

1. A közigazgatási jogvita fogalmának tárgyi oldala

Ha visszatekintünk az előző fejezetben írtakra, láthatjuk, hogy a közigazgatással szembeni jogvédelem fokozatosan tágul. Németországban is egy hosszú fejlődés előzte meg a VwGO 40. §-ának megfogalmazását. Mivel a magyar szabályozás ennek a fejlődésnek egy kezdeti lépcsőjén áll, célszerű e fejlődést az általános szabályozás tekintetében szakaszolni.

Két irányban szükséges vizsgálódnunk: az egyik, hogy milyen, a közigazgatási határozat fogalmat felváltó, a közigazgatási cselekvés szélesebb spektrumát átfogó fogalmat tudunk találni. A másik kérdéskör a következő fejezetben tárgyalandó egyedi–normatív „bináris kód”.

Nyilván nálunk is kíváncsi lenne a „közigazgatás valamennyi cselekvésével” szemben megnyitni a bírósági utat, ez azonban veszélyeket is rejt magában. Érdemes éppen ezért részletesebben, de generálisan szabályozni azt, milyen cselekvésekkel kapcsolatban lehet bírósághoz fordulni. Különösen tanulságos ebből a szempontból a spanyol szabályozás, ahol a korábbi „közigazgatási aktus” fogalmat felváltotta az azonos szótövű „actuación”, azaz „tevékenység, cselekvés” fogalom, amely jócskán kibővítette a fogalmat. Annak érdekében, hogy ezt a hatáskörbővülést

a gyakorlatban is támogassa a jogalkotó, a perrendtartás – a főbb elhatárolásokon túl – meghatározza a közigazgatási cselekvés egyes tipikus esetsorozatjait:

- az alapvető jogok és szabályozott elemeik védelme, valamint a kormány és az autonóm közösségek kormányzó tanácsainak aktusaival kapcsolatos kártérítések megállapítása, bármilyen természetű legyen is az aktus;
- a közigazgatási szerződések, valamint az ezeket előkészítő és ezek megkötéséről döntő aktusok;
- a közjogi jogi személyiségű testületek által hozott aktusok és rendelkezések, amelyeket a közjogi funkciójuk gyakorlása során hoztak;
- az olyan közszolgáltatók közigazgatási ellenőrzése vagy felügyelete, amelyek nyújtása során a rájuk átruházott közhatalmat gyakorolják, továbbá e közszolgáltatást nyújtók aktusai, amennyiben ellenük az ágazati szabályozás alapján közvetlenül fel lehet közigazgatási bíróság előtt lépni;
- a közigazgatási szervek vagyoni felelőssége, bármilyen magatartásból vagy jogviszonyból is ered, tevékenység; kivéve, ha a szociális vagy polgári bíróság előtt érvényesíthető, illetve ha a károkozásban magánszemélyek közrehatottak vagy felelősségbiztosításuk van;
- egyéb, törvény által megállapított ügyek.

Éppen ezért célszerű a közigazgatási jogvita fogalmát – legalább átmenetileg – meghatározni. A szóba jöhető három fogalmi kritérium: az alanyi oldal, a tárgyi oldal és a jogi rezsim. Az alanyi oldal a közigazgatási jogalanyok, a tárgyi oldal a közigazgatási tevékenység, a harmadik kritérium pedig a közigazgatási jog általi szabályozottsága a tevékenységnek.

Közbülső lépésként a tárgyi oldal szempontjából talán a legcélravezetőbb a közigazgatási aktus fogalmának alapulvétele, kiegészítve az aktus elmulasztásával mint cselekménnyel. E fogalom alapul vételével is bővülne a jogvédelem köre, hiszen jelenleg a hatósági aktusok körén túl általánosságban csak a közigazgatás működésével kapcsolatos egyes aktusok vihetők bíróság elé (amennyiben az önkormányzatokkal kapcsolatos). Ezeken túl vannak egyéb, az elmélet által közigazgatási aktusnak minősített döntések, amelyeknek esetében csak részlegesen vagy egyáltalán nem biztosított jogvédelem. Ilyen terület az intézkedések⁸⁵ nagy része, a normatív (de a Jat. körén kívül eső) aktusok, a közintézeti aktusok vagy a közigazgatási szerződések. Ezek mind olyan területek, ahol bizonyos esetekben már elindult a közigazgatási jog a fejlődésnek azon az útján, hogy bizonyos esetekben biztosít jogorvoslati lehetőséget, illetve *expressis verbis* rendezi, hogy melyik

⁸⁵ Ezek egy jelentős részénél azt a megoldást választja az ágazati jogalkotó, hogy azonnal végrehajtandó hatósági határozatnak minősíti az intézkedést, így a Ket. alapján biztosított ezekben az esetekben a jogorvoslat.

bíróság, milyen szabályok szerint vizsgálhatja felül a döntést.⁸⁶ Ez sok esetben a bírói gyakorlat eredménye. Ez a megoldás így a dogmatikai fejlődésre is jótékonyan hatna.

Megfontolandó, hogy a végleges jelleget kell-e rögzíteni, vagy az aktustani dogmatikából ez megfelelően levezethető, hogy – a törvény eltérő rendelkezésének hiányában – a közbenső „részcselekmények” csak a végső döntéssel szembeni keresetben, közvetetten támadhatóak. Természetesen lehet tágabbra is nyitni és a „cselekmény” fogalmat használni, ami által a reálaktusok és egyéb tényleges cselekmények is bíróság elé vihetőek. A magunk részéről ebben túlságos veszélyt nem látnánk, ilyen cselekmények a közigazgatási jogkörben okozott károk körében már ma is rendszeresen jelennek meg. Mivel ezekkel kapcsolatban alapvetően megállapítási és marasztalási perekre kerülhet sor, amelyeket a perrendtartásnak mindenképpen kell szabályoznia, ezért nagy különbséget a kétféle szabályozás között nem látunk.

2. Csak egyedi, vagy normatív aktusok is?

A közigazgatási aktusoknak – akárcsak az egyéb jogi aktusoknak – alapvetően két fajtáját különítjük el: a normatív aktusokat és az egyedi aktusokat. A normatív aktusoknak a Jat. két csoportját különbözteti meg, ezek a rendeletek és a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Az első csoportba tartoznak a közigazgatási szervek által kibocsátott rendeletek; a másik csoport jóval heterogénebb, közös vonásuk, hogy egy szerv működését, szervezetét vagy a neki alárendelt szerv feladatait, szervezetét, működését szabályozzák. Ebbe a csoportba tartozik egyrészt a normatív határozat, amelyet a testületi szervek: azaz a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete bocsáthat ki a saját és – amennyiben van ilyen – az általa irányított szervek tevékenységének, működésének és cselekvési programjának szabályozására. A normatív határozat párja a normatív utasítás, amelyet az egyedi vezetőségű szervek vezetői adhatnak ki a vezetésük, az irányításuk vagy a felügyeletük alá tartozó szervek szervezetének és működésének, valamint tevékenységének szabályozására. Ezek a közjogi szabályozó eszközök ún. belső aktusok, hiszen címzettjei vagy közigazgatási intézmények (közigazgatási szervek, közintézetek vagy közüzemek), vagy a közigazgatási szerv állományába tartozó személyek.

⁸⁶ Például rendőri intézkedések, közoktatás és felsőoktatás körében bizonyos esetek, illetve így értékelhető a szabályozó szervek rendeletalkotási jogkörének megadása is tulajdonképpen, bár itt alkotmánybíróági felülvizsgálatra van csak lehetőség.

A Jat. által felsorolt szerveken kívüli közigazgatási szerveknek és közigazgatási intézménynek is van lehetősége normatív aktusok kibocsátására, ezeket azonban a Jat. már nem említi. Létezésüket a 24. § (3) bekezdésében az „állami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszközök” gyűjtőfogalommal elismeri. Ezekkel kapcsolatban annyit mond ki, hogy jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek. Mivel az Abtv. és a Bszi. a Jat. fogalmaihoz kapcsolja az intézményesített normakontroll-hatásköröket, ezért ezekre a normákra vonatkozóan a konkrét normakontroll-hatásköröket az adott állami szerv vagy köztisztviselő működését, szervezetét szabályozó törvény rögzíti.

Az előbbi két kategória mellett még léteznek olyan eszközök, amelyek besorolása az egyedi vagy normatív aktusok kategóriájába igen nehéz, ugyanis mind a normativitás, mind az egyediség egyes jellemzőivel rendelkeznek.

A Jat. 24. § (3) bekezdésében szereplő „állami szervek tevékenységét, működését szabályozó aktusok” tulajdonképpen a normatív utasításnak (és normatív határozatnak) megfelelő azon normákat öleli fel, amelyeket olyan állami szervek bocsátanak ki, amelyeket a Jat. nem sorol fel alaki jogforrásként e közjogi szervezetszabályozó eszközök kapcsán. E körbe tartoznak egyrészt a más hatalmi ághoz tartozó szervek belső szabályzatai. Az Állami Számvevőszék, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, illetve egyéb olyan, nem központi államigazgatási szervnek minősülő munkaszervezetek (amelyekre a Kttv. hatálya másodlagosan kiterjed) különféle szabályzatai nyilván elsősorban közszolgálati (munkajogi) perekben játszhatnak fontos szerepet: például cafeteria-szabályzat vagy jubileumi jutalom, felelősségi kérdések. Kifejezett normakontroll-hatásköröket nem találunk. Másrészt ide kell sorolnunk (a megyei, fővárosi kormányhivatal kivételével) a területi államigazgatási szervek által kibocsátott belső szabályokat. A közszolgálati jogvitákban szintén felmerülhet ezek jogszerűségének kérdése. Ellenük bírósági útnak helye a munkajogi vitákon túl nincsen, de mivel ezeknek a Kttv. és végrehajtási rendeletei miatt nem marad igazán tere, nagy jelentőségük sincsen.

a) Köztisztviselői normatív aktusok

A funkcionális decentralizáció jegyében megjelent köztisztviselői az államigazgatástól vettek át feladatokat.⁸⁷ A köztisztviselői törvényi definíciója⁸⁸ csak annyit árul el, hogy a köztisztviselő a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez

⁸⁷ FAZEKAS Marianna: A köztisztviselőkről II. *Magyar Közigazgatás*, (1993) 4., 206–217., 210. o.

⁸⁸ 2014. március 15-étől kezdve az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 8/A. §-a (az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 113. §-a alapján).

kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti. Az öngazgatáshoz hozzátartozik a szabályozási jogkör, amelynek révén a köztestületek alapszabályt és egyéb olyan belső szabályzatokat alkothatnak, amelyek a tagokra és a köztestület tisztségviselőire, szerveire kötelezőek. Ezek a szabályzatok nem jogszabályok és nem is közjogi szervezetszabályozó eszközök, de normatív aktusok: címzett körük körülhatárolt ugyan, de nyitott és a tagok – esetenként külső jogalanyok⁸⁹ – által követendő általános magatartási szabályokat fogalmaznak meg. Kérdés, hogy közigazgatási normatív aktusoknak minősíthetőek-e. E szabályozásra való törvényi felhatalmazások az egyes köztestületi törvényekben lényegében a jogalkotó hatáskör egy részének közjogi jogi személyekre való delegálását jelenti.⁹⁰ A nem a köztestület tevékenységét, működését, hanem a szakmai szolgáltatások⁹¹ szabályait tartalmazó normák⁹² különös jelentőséggel bírnak a kamarai szabályzatok között. Megalkotásukra az egyes köztestületi törvények hatalmazzák fel a legfőbb köztestületi szerveket. Mivel ezeket a Jat. azonban nem sorolja a jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök közé, alkotmánybíróági normakontrollnak nem képezhetik tárgyát.⁹³ Kontrolljukra a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kezdeményezésére kerülhet csak sor, ez az ágazati miniszter, kivételes esetekben az ügyész vagy valamely központi államigazgatási szerv. A jogsértés megszüntetésére való felhíváson túl annak eredménytelensége esetén bírósági eljárást kezdeményezhet.⁹⁴ Amennyiben ezt megteszi, a bíróság normakontrollt végez. Amennyiben azonban a törvényességi felügyeletet ellátó szerv nem tartja szükségesnek a fellépést, a tagra nem hárul át a fellépés lehetősége, eszköztelen.

Alkotmányjogilag igen aggályos az, hogy a tagoknak – illetőleg az esetleg érintett külső jogalanyoknak – nincsen lehetőségük a szabályzatok megtámadására. Fontos látni, hogy a köztestületi normák között vannak olyanok, amelyek a belső működést, szervezetet szabályozzák, de vannak olyanok is, amelyek általános magatartásszabályokat állapítanak meg. Elvileg tehát ugyanaz a dichotómia

⁸⁹ Lásd például a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. tv. 34. § (2) és (5) bekezdéseit.

⁹⁰ Bővebben lásd FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, 2008. 48–49. o., illetve 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127.

⁹¹ Ez a fogalom az európai uniós joggyakorlatban egyre elterjedtebb. Lásd részletesen FAZEKAS Marianna: *Szakmai kamarák és európaizálódás. Európai Tükör*, (2007) 12., 28–47., 29. illetve 41. o.

⁹² Részletesen lásd FAZEKAS: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. 47–65. o.

⁹³ Ez következik az Abtv. 15. címében foglaltakból, amelynek rendelkezései a Jat.-hoz illeszkedve az önkormányzati rendeletet, a közjogi szervezetszabályozó eszközöket (és a jogegységi határozatot) említik. Az e téren korábban kialakult alkotmánybíróági gyakorlat is ezt igazolja: 1926/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 534., illetve 417/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2245.

⁹⁴ A törvényességi fellépés nyomán induló bírósági eljárásról, illetve a törvényességi felügyelethez kapcsolódó dogmatikai kérdésekről részletesen lásd BARABÁS Gergely: *A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről. Jogesetek Magyarázata*, (2014) 4., 37–62. o.

megfigyelhető, mint a helyi önkormányzatok esetében a normatív határozat – rendelet között, amennyiben az önkormányzat területén élők és a köztestületi tagok közé párhuzamot vonunk. E normák között azonban a jogrend nem tesz különbséget. Mindez azt eredményezi, hogy amennyiben a köztestületi szerv egyedi határozatát a szabályzatra alapítottan hozza meg, a tag ugyan az egyedi döntéssel szemben jogorvoslattal élhet, de a jogsértő jelleget megalapozó normatív köztestületi aktus rendelkezését nem tudja vitatni, tehát más jogszabályok sérelmének hiányában nem lehet megállapítani a döntés jogellenességét. Ez semmiképpen nem tekinthető alkotmányos megoldásnak, hiszen amennyiben a törvényességi felügyeletet végző szerv nem kíván a normával szemben fellépni, a jogsértés sehogy sem kiküszöbölhető.

A Jat.-nak a fent idézett rendelkezése, miszerint a köztestület tevékenységét és működését szabályozó jogi eszköz nem lehet jogszabállyal ellentétes, részben tehát *lex imperfecta*: megsértéséhez a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv ilyen irányú kérelme hiányában nem fűződik jogkövetkezmény. Indokolt lenne tehát az egyéb normakontroll-eljárások analógiájára lehetővé tenni, hogy a bíró – mivel a többi normakontroll-eljárástól eltérően itt mind az egyedi, mind a normatív aktus kontrollja ugyanazon bíróság hatáskörébe tartozik, csak a keresetindításra jogosultak köre eltérő – hivatalból⁹⁵ vizsgálhassa a szabályozás jogszerűségét ezekben az esetekben.

Természetesen a jogállamiság elvével még inkább összhangban állna, ha a tagok konkrét egyéni jog- vagy érdeksérelem fennállása esetén magát a szabályzatot is megtámadhatnák. Mivel a köztestületek többsége esetében kényszertagság érvényesül, így a tag hivatását, szakmai tevékenységét csak köztestületi tagként végezheti, az e szabályzatokban, különösen is a fegyelmi, etikai szabályzatokban foglalt rendelkezések logikailag tulajdonképpen úgy viselkednek, mint a szakmavégzést lehetővé tevő hatósági határozat⁹⁶ mellékrendeletei, így különösen is sérelmes lehet, hogy nincsen közvetlen fellépési lehetősége az érintett tagnak ezen aktusok ellen. Ebből a szempontból érdekes színfolt a hegyközségekről szóló új, 2012. évi CCXIX. törvény 53. §-a. Ebben, „[A] hegyközségekkel kapcsolatos állami tevékenység” fejezetben található rendelkezésben ezt olvashatjuk: „(1) A jogsértő testületi döntés felülvizsgálatát a hegyközségi szervezet bármely tagja kérheti a törvényszéktől. (2) A hegyközségi választmány rendtartási ügyben hozott döntésének felülvizsgálatát az a tag kérheti, akinek jogát vagy jogos érdekét a döntés sérti.” Az (1) bekezdésben foglalt „döntés” fogalomba – nyelvtani és rendszertani értelmezéssel is – a normatív döntések is beletartoznak, sőt, a (2) bekezdéssel összevetve a rendtartáson kívüli szabályzatok

⁹⁵ A hivatalbólí fellépés lehetősége a bírói normakontroll-indítvánnyal lenne logikailag egyenértékű.

⁹⁶ A Ket. 12. § (2) bek. b) pontja alapján a nyilvántartásba vétel hatósági határozatnak minősül. Azaz abból való törlés akkor következhet be, ha a tagsági viszonyra vonatkozó szabályok nem teljesülnek, tehát ezek betartásának kötelezettsége tkp. a nyilvántartásba vételről szóló határozat rendelkező részének elemeit képezik.

esetében egyéni jog vagy érdeksérelem állítására sincsen szükség. Persze a per polgári perkénti szabályozása és a törvényszék hatáskörébe utalása a fent leírtak alapján nem helyeselendő,⁹⁷ de a normakontroll-eljárás tagok általi kezdeményezhetősége igen: itt a törvényességi felügyelet mellett a tagok is felléphetnek, egyes esetekben akár objektív jogvédelmi jelleggel. Ez azonban továbbra sem oldja meg azt a problémát, hogy a hegyközségi rendtartás a hegyközség területén meghatározhat az ingatlanok, az utak, vízelvezető árkok állapotára és növényvédelmére, valamint létesítmények karbantartására vonatkozó szabályokat, melyeket a nem hegyközségi tag ingatlantulajdonosoknak és az utak kezelőinek is be kell tartani.⁹⁸

Másik lehetőség, ami szintén kiküszöbölhetné ezt a deficitet, az lenne, ha a köztisztviselői szervek által előkészített szabályzatokat rendeletként a törvényességi felügyeletet ellátó miniszter adná ki.⁹⁹ Ennek szükségességét egyébként a Jat. „köztisztviselői tevékenységét és működését szabályozó jogi eszköz” fogalmának szűk értelmezéséből a köztisztviselői normák fent jelzett dichotómiájából is le lehetne vezetni, ugyanis kérdéses, hogy a szakmagyakorlási szabályok, amelyek a tagok „kifelé irányuló” magatartását szabályozzák, beletartozhatnak-e a fogalomba, vagy inkább az Alaptörvény T. cikkének „általánosan kötelező magatartási szabály” fogalmába kellene ezeket sorolnunk. Kirívóan problematikusak e körben azon esetek, amikor nincs kényszertagság, de van kifelé irányuló hatósági jogkör a köztisztviselőnek: itt a köztisztviselővel tagsági viszonyban nem álló személyekre nézve hoz a köztisztviselő hatósági döntéseket, gyakran belső szabályzatok alapján.¹⁰⁰ Kétségtelen tény, hogy a köztisztviselőket eredetileg éppen azért hozták létre, mert az önkormányzat a szakma megfelelő gyakorlása érdekében hatékonyabb megoldásnak tűnt, mint a külső igazgatás.¹⁰¹ A törvényesség biztosításának azonban hézagmentesnek kell lennie.

b) Közjogi jogi személyiségű közintézetek normatív aktusai

A közigazgatási intézményrendszer részét képezik a *közjogi személyiségű közintézetek*, amelyek sajátos, átmeneti jellegű szervezetek. Egyrészt *közintézetek*, hiszen meghatározott szolgáltatásokat nyújtanak a használóiknak, azonban – legalább is részleges – *közjogi személyiséggel is* rendelkeznek, ugyanis a feladataik körébe

⁹⁷ Lásd erről részletesebben FAZEKAS: A köztisztviselői szabályozásának egyes kérdései. 98. o.

⁹⁸ Lásd a 2012. évi CCXIX. törvény 34. § (2) bekezdés.

⁹⁹ Az ilyen logikájú francia szabályozásról és kialakításainak okáról lásd BARABÁS: A Kúria ítélete... 43. o.

¹⁰⁰ Lásd például a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 34. § (5) bekezdését, illetve e problémáról részletesen FAZEKAS: A köztisztviselői szabályozásának egyes kérdései. 82. skk. o.

¹⁰¹ A köztisztviselői hosszú távú létjogosultságát ugyanakkor részben a szakmai szabályok versenyjogi következményei, illetve azok szolgáltatási szabadságot korlátozó jellege kérdőjelezi meg. Lásd FAZEKAS: Szakmai kamarák és európaizálódás. 42–47. o.

utalt ügyekben, valamint a szervezeti ügyeik teljességében vagy egy részében önállóan döntenek, önkormányzatisággal bírnak.¹⁰² A jelenlegi európai rendszerekben a jogtudomány egyértelműen ebbe a körbe sorolja az felsőoktatási intézményeket, amelyeknek kutatási és oktatási tevékenységében minden európai állam biztosítja az autonómiát, amelynek mértéke e minimum mellett országonként eltérő.¹⁰³

*Az állami fenntartású felsőoktatási intézményekkel kapcsolatban a felsőoktatásért felelős miniszter, valamint a vagyongazdálkodási ügyekben az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorol fenntartói irányítási jogköröket, amelyeket az Nftv. 73–75. §-ai töltenek meg tartalommal. A fenntartói irányítás erősebb a szervezet működésével és különösen a gazdálkodásával kapcsolatos ügyekben – amely jogosítványokat a fenntartónak az Nftv. mellett és azon túl is az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezései biztosítanak –, a felsőoktatási intézmények egyéb feladatai tekintetében azonban kevésbé erőteljesek, itt az Nftv. szerint a fenntartó vizsgálati jogköre jogszerűségi.*¹⁰⁴

A fenntartónak az intézkedési lehetőségeit az Nftv. 74. §-a rögzíti. Az (1) bekezdés alapján a fenntartó az ellenőrzése eredményeképpen – megfelelő határidő tűzésével – felhívja a felsőoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértő döntés orvoslására, a szükséges intézkedés meghozatalára. Ennek az felhívásnak (kifogásnak) az Nftv. alapján a felsőoktatási intézmény köteles eleget tenni, és a felsőoktatási intézmény kifogásolt intézkedése, döntése nem hajtható végre. Ezek erős jogosítványokat jelentenek. Az Nftv. szövege alapján a miniszternek reformatórius jellegű jogköre van, azaz arra is kötelezheti az egyetemet, hogy a kifogásolt normát annak módosításával tegye jogszerűvé. Bár az Nftv. szövege nem egyértelmű, de ebből az is következhet, hogy amennyiben a jogszabálysértés módosítással nem orvosolható, akkor a miniszter végső soron elrendelheti a norma megsemmisítését is. Az Nftv. 75. § (1) bekezdése egyrészt rögzíti, hogy ezek a fenntartói intézkedések nem sérthetik az intézményi autonómiát, másrészt a fenntartó döntésével szemben bírói utat is biztosítanak. Az Nftv. 75. § (1) bekezdése alapján így a fenntartó döntésével szemben a szenátus döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedéssel szemben a közléstől számított harminc napon belül bírósági eljárást kezdeményezhet, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó döntése sérti a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságát. Gyakorlatilag tehát a felsőoktatási intézmények normáinak közvetett bírósági kontrollja a fenntartó intézkedésével szemben előterjesztett jogorvoslati kérelem nyomán valósul meg. Az Nftv. 75. §-a nem határozza meg, hogy a bíróság ezekben az ügyekben milyen szabályok alapján jár el, de az, hogy

¹⁰² Lásd BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok.* Budapest, 2003. 388–389. o.

¹⁰³ Lásd DETTERBECK, Steffen: *Allgemeines Verwaltungsrecht.* München, 2012. 12. kiadás. 50. o.

¹⁰⁴ Részletesebben ld. HOFFMAN István – F. ROZSNYAI Krisztina: *Önkormányzatiság és normakontroll. Közjogi Szemle* (2014) 1., 25–32., 29–31.

a törvény az eljárásra kizárólagosan illetékes szervként a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságot jelölte meg, arra utal, hogy ezt egy közigazgatási nemperes eljárásként kezeli a jogalkotó; azonban így nem egyértelmű, hogy a bíróság érdemi végzésével szemben van-e helye fellebbezésnek.

A fenti eljárásra a *nem állami felsőoktatási intézménynek is joga van*, azaz ha az ő fenntartója sérti meg az autonómiáját, akkor azzal szemben is a bírósághoz fordulhat. A nem állami felsőoktatási intézmények tekintetében a jogszerű működést azonban egy további jogintézmény, a felsőoktatásért felelős miniszter *törvényességi ellenőrzési jogköre* is biztosítja. Az Nftv. 65. §-a szerint amennyiben a miniszter azt észleli, hogy fenntartói, s ennek részeként az intézményi normakontrollal kapcsolatos kötelezettségeinek nem tett eleget a nem állami fenntartó, akkor határidő kitűzésével felhívja, hogy azt teljesítse. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter kezdeményezheti annak bírósági megállapítását, hogy a fenntartó nem tett eleget kötelezettségének. Ebben az esetben a bíróság *peres eljárásban* jár el, az 1952-es Pp. XX. fejezete szerinti eljárásban.

Mint látható, a normakontroll csupán incidenter valósul meg, a normakontrollra irányuló eljárások lényegében egyedi ügyekké transzformálódnak: a bíróság ilyenkor azt vizsgálja, hogy a fenntartó döntése megfelelt-e a jogszabályoknak, így végső soron a fenntartó döntése jogszerűségének kimondásával végzik el a normakontrollt. Az *egyéni normakontroll* kérdése körül számos bizonytalanságot észlelhetünk. Az Nftv. 58. §-a megengedi azt, hogy a hallgató a jogainak megsértése miatt benyújtott jogorvoslati kérelem tárgyában hozott intézményi döntést megtámadja. Ennek jogszabálysértés, valamint a hallgatói jogviszonyra vonatkozó szabály megsértése lehet az alapja.¹⁰⁵ A hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezés az Nftv. 58. § alapján az intézményi dokumentumokban található olyan rendelkezések, amelyek a hallgatóra jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, így az egyetem normatív döntéseinek megsértése is megalapozza ezt az eljárást. Ezekre a perekre az Nftv. alapján szintén az 1952-es Pp. XX. fejezete alkalmazandó. A hallgatót hátrányosan érintő intézményi dokumentumok jogszerűségi kontrolljával kapcsolatban az Nftv. 58. §-a nem ad egyértelmű eligazítást, az ugyanis a jogszabályt és az intézményi normatív aktusokat párhuzamosan kezeli. Amennyiben azonban az Nftv. rendszerét – s különösen a fenntartói irányítás körébe tartozó ellenőrzési és a miniszter nem állami fenntartókkal kapcsolatos törvényességi ellenőrzési szabályait – vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy a felsőoktatás jogszerűsége a cél. Így ezekben az egyedi ügyekben is sor kerülhet a normatív szabályok *incidenter*, nem *erga omnes* hatályú vizsgálatára.

¹⁰⁵ NAGY Marianna: Felsőoktatási igazgatás. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. III. kötet: *Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, 2013. 150–160., 156. o.

Az egyetemi oktatókra, kutatókra, valamint egyéb foglalkoztatottakra vonatkozó szabályzatok közvetett normakontrollja is megvalósulhat, ekkor is a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el: azonban ezek a perek nem közigazgatási, hanem munkajogi perek. Tehát végső soron egyéni kezdeményezésre is vizsgálhatja a bíróság a normák jogszerűségét, azonban az nem valódi normakontroll-eljárás, mert a bíróság határozata nem érinti a norma érvényességét és hatályosságát, csak az adott egyedi hallgatói vagy foglalkoztatotti jogviszonnyal kapcsolatos vitát.

c) A normativitás és az egyediség határán álló közigazgatási aktusok

Vannak azonban olyan aktusok, amelyek szükségszerűen a normativitás és az egyediség határán állnak. Elsősorban ingatlanok minőségének meghatározásával kapcsolatban merül fel még a normativitás vagy egyediség kérdése a közigazgatási aktusokkal kapcsolatban. Egy konkrét ingatlanra, területre vonatkoznak, de ugyanakkor nyitott a címzetti körük, hiszen az ilyen döntés mindenkinek szabályozza az ingatlannal kapcsolatos magatartását. Ilyen aktusok a már említett műemlék- és örökségvédelmi aktusok mellett a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény alapján egy barlang vagy egyéb terület védetté nyilvánítása vagy például a láppá nyilvánítás. Ugyancsak lehet normatív jellege a különböző közterületek minőségével, illetve a szabad mozgás és tartózkodás konkrét megvalósulását szabályozó vagy korlátozó döntéseknek, ilyenekkel elsősorban a rendőrségi intézkedések, valamint részben a közutak kezelése és a közterületek elnevezése kapcsán találkozunk.

Janus-arcúságuk miatt az ilyen döntések szabályozása is számos esetben normatív aktusként, rendeletben történik. Ilyen aktusok az ingatlanok műemlékké nyilvánítása vagy helyi védettség alá helyezése, illetve az Étv. szerinti változási tilalom. Más esetekben viszont olyan formát kapnak ezek az aktusok, amelyekhez többnyire nem kapcsolódik semmilyen, még közvetett jogorvoslat sem. Ilyenek például a közlekedési táblák, azaz a közutak használatára vonatkozó szabályok megalkotása. Nem véletlen, hogy számos esetben merült fel az egyedi vagy normatív jelleg kérdése az ilyen döntésekkel kapcsolatban az alkotmánybírósági, illetve a rendes bírósági gyakorlatban. A normativitás-egyediség kérdésköre hagyományosan elsősorban akkor merül fel, amikor egyedi döntések normatív formában kerülnek kibocsátásra.¹⁰⁶ Ilyen problémák a közigazgatás szinte minden területén

¹⁰⁶ Az egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása csak akkor jogszerűtlen, ha ez egyúttal a jogorvoslati lehetőségtől is megfosztja az érintettet, lásd 6/1994. (II. 18.) AB hat., ABH 1994, 65., 67.; lényegében hasonlóan 4/1998. (III. 1.) AB hat., ABH 1998, 71., 76–77. Vö. még 7/2004. (III. 24.) AB hat. IV. pont., ABH 2004, 98., 113. skk.

felmerülnek, mint egyes energiaipari engedélyek jogszabályban való érvénytelenítése az eljárásjog területén,¹⁰⁷ az építési jogban például az egyetlen ingatlanra kimondott változtatási tilalom és elővásárlási jog alapítása,¹⁰⁸ a szervezeti jogban egyes szervek vezetői megbízatásának jogszabállyal való megszüntetése,¹⁰⁹ vagy akár az egyházak elismerése kapcsán. Más esetekben, ahol nem alaki jogforrásban kerülnek ezek kibocsátásra, a jogalkalmazói gyakorlat éppen a jogvédelem biztosíthatósága érdekében az egyedi jelleget helyezi középpontba. Ennek illusztrálására most csak egy-egy konkrét példát hozunk fel a terjedelmi korlátok miatt.

Az 53/2002. (XI. 28.) AB HATÁROZAT

Jól érzékelteti a normativitás-egyediség dilemmáját az AB-nak a természet védelméről szóló törvény láppá nyilvánítással kapcsolatban hozott határozata, és a kapcsolódó különvélemény,¹¹⁰ amelyek eltérései a láppá nyilvánítási aktus normativitás és egyediség határán állásából fakadnak. A többségi határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg a Ttv. 26. § (1), valamint (2) bekezdésében foglalt, a természetvédelmi hatóság feladataként előírt intézkedés szabályozásával kapcsolatban azért, mert a jogi szabályozás külön jogorvoslatról nem rendelkezett. A különvélemény azonban rámutat arra, hogy a láppá nyilvánításról aktustanilag hatósági határozatot kellene hozni, és akkor a közigazgatási eljárási törvény szerinti jogorvoslati rendben lenne lehetőség jogorvoslatra. Ennek alapján a különvélemény szerint nem mulasztás megállapítása indokolt, hanem azon alkotmányos követelmény kimondása, hogy a természetvédelmi hatóság a törvényi védettség tényének konkrét területen való fennállását hatósági határozatban jelölje meg.

Mivel az építési jognak, azon belül is az önkormányzati rendeletalkotásnak kiemelt jelentősége van, az Alkotmánybíróság számos esetben tudta vizsgálni az egyedi vagy normatív jelleg kérdéskörét. Természetesen nem azokra az esetekre gondolunk itt, ahol hibás formát választva hozott egyedi döntés helyett normatív döntést a képviselő-testület.¹¹¹ Az AB azt a gyakorlatot alakította ki, hogy a normatív döntés esetén is szükség van jogorvoslati lehetőség biztosítására.¹¹² Bizonyos

¹⁰⁷ 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604.

¹⁰⁸ 125/2008. (X. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1474.

¹⁰⁹ 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120.

¹¹⁰ 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327.

¹¹¹ Nem összekeverendő az ilyen jellegű döntések normatív aktusokba foglalása a kétségtelenül egyedi rendelkezések normatív formában való kiadásának problematikájával, lásd például 125/2008. (X. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1474. Ilyen problémák a közigazgatás szinte minden területén felmerülnek, lásd az eljárásjog területén a 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604., vagy a szervezeti jogban például az 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120.

¹¹² 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311., 6/1994. (II. 18.) AB határozat ABH 1995, 65.

esetekben – elsősorban az építési jogban – ez a képlet úgy alakul, hogy normatív döntés születik a kérdésben, majd sor kerül egy ezt konkretizáló hatósági aktus kibocsátására is, már amennyiben erre logikailag lehetőség van (például építési tilalom elrendelése önkormányzati rendeletben – egyedi hatósági határozatok).

Ez azonban, annak ellenére, hogy a jogorvoslat lehetősége így biztosított, az alapul szolgáló döntés jogszerűségét kevésbé teszi megkérdőjelezhetővé, így kérdéses, hogy ez a megoldás megfelel-e annak az alkotmányossági követelménynek, hogy a jogorvoslat immanens eleme a tényleges jogorvoslásának lehetősége. Ez a bírósági eljárásban jelenleg csak akkor valósul meg, ha a bíró kezdeményezi az alapul fekvő norma kontrollját, illetve utóbb az alkotmányjogi panasz révén van erre még esély, tehát csak közvetetten, nem alanyi jogként, nem közvetlenül a biztosított jogorvoslati eszközön keresztül.

AZ ÁLTALÁNOS RENDŐRSÉGI INTÉZKEDÉS AZ 1994. ÉVI XXXIV. TÖRVÉNY ALAPJÁN

A jogvédelem biztosítása érdekében a jogalkalmazói gyakorlat olykor – elsősorban a rendőrségi intézkedések kapcsán – igen nagy bravúrok árán bizonyította, hogy egy nem hatósági aktus hatósági határozatnak minősül.¹¹³ A rendőrségi törvényben szabályozott intézkedések között számos olyat találunk, amely bizonyos fokú normativitást felmutat. Vannak olyan intézkedések, amelyek nem egy konkrét személyre irányulnak, hanem határozatlan a címzett körük. Ilyenek: a fokozott ellenőrzés elrendelése, a terület lezárásával járó *biztonsági intézkedés*, a *helyszín biztosítása*, a *közlekedésrendészeti intézkedésként foganatosított* közúti forgalom irányítása, korlátozása, illetve szüneteltetése; és kiemelten a *személy- és létesítménybiztosítási intézkedés*, amellyel a *rendőr(ség)* útvonalat, közterületet a forgalom elől elzárhat, a forgalmat korlátozhatja, nyilvános és közforgalmú intézmények működését korlátozhatja, illetve területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. Teljesen nyilvánvaló a normatív jelleg a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Rtv.) 46. § (3) bekezdésben használt fordulatában: „A rendőrség a védett középületek és az abban tartózkodók biztonsága érdekében (...) a be- és kilépésre az ott elhelyezett szerv vezetőjével egyetértésben szabályokat állapíthat meg.”

Egyes rendőrségi intézkedések Janus-arcúságát jól illusztrálják a Kossuth tér művelési területté nyilvánítása és az ahhoz kapcsolódóan lezajlott bírósági eljárások; különösen az EBH 2009, 2600. szám alatt közölt ügy. A Budapesti Rendőrfőkapitány

¹¹³ A rendőri intézkedésekkel kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlatra lásd BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György: Ket. 12. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 38–70., 52–54. o.

által elrendelt, biztonsági művelési területre vonatkozó személy- és létesítménybiztosítási intézkedés jogszerűségét vitató személy panaszt terjesztett elő a Budapesti Rendőrfőkapitányságon, melyben sérelmezte magát az intézkedést, valamint azt, hogy a szolgálatot teljesítő rendőrök megakadályozták abban, hogy a biztonsági kordon mögötti területre három társával bemenjen. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította, arra alapozva, hogy a bíróság közigazgatási határozatokat vizsgálhat felül, azonban az elsőfokú hatóság, konkrétan a Budapesti Rendőrfőkapitány biztonságművelési területet elrendelő rendőri utasításai nem ilyennek minősülnek, hanem belső normának. A felülvizsgálati kérelem folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy a Rtv. V. fejezete tartalmazza a rendőri intézkedések felsorolását. E körbe tartozóan az Rtv. 46. §-ának (1) bekezdés *a)* és *d)* pontjai szerint a rendőrség, illetve a rendőr a védett személy biztonsága érdekében a 13. és 30. §-ban meghatározottakon túlmenően közterületet a forgalom elől elzárhat, területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetve az ott-tartózkodókat távozásra kötelezheti. E rendelkezés szövegezéséből az következik, hogy ezen intézkedést, akár a rendőri szerv vezetőjének döntésén, esetleg a rendőrség valamely „belső” normatív utasításán, szabályzatán alapul, akár a hatóság közege (azaz az intézkedő rendőr) adja azt ki, egyaránt panasszal megtámadható. A panaszt elbíráló határozat pedig az 1952-es Pp. 324. §-a értelmében közigazgatási határozat, tehát törvényességi szempontból a bíróság által vizsgálható. A bírósági kontroll szempontjából tehát indifferens ebben az esetben, hogy az intézkedés milyen „belső” jogviszonyok közvetítésével hatályosul, ezért a LB arra a következtetésre jutott a felülvizsgálati eljárásban, hogy a személy- és létesítménybiztosítási intézkedés olyan rendőri intézkedésnek minősül, amellyel szemben jogorvoslatnak van helye. A panaszeljárások során a vizsgálat tárgya elsősorban az lehet, hogy az adott intézkedés szükséges és arányos volt-e az elérni kívánt céllal, figyelemmel az Rtv. 15. §-ára. Az 1/1999. jogegységi határozat a LB szerint szintén az Rtv. 46. §-ának azt az értelmezését erősíti, hogy nemcsak a rendőr által kezdeményezett intézkedések, hanem a rendőri szerv által kiadott szabályzatokon és utasításokon alapuló intézkedések ellen is nyitva áll a bírói út. Mindez nem jelenti azt, hogy a létesítménybiztosítási intézkedésekkel szemben bárki, aki potenciálisan érintett lehet, élhetne jogorvoslattal. Az ilyen típusú intézkedések esetén is az Rtv. 92. § (2) bekezdése és az 1952-es Pp. 327. § alapján azok tehetik ezt meg, akiknek az intézkedés jogát vagy jogos érdekét érintette; a bírósági utat pedig az ügyfél és az veheti igénybe, akinek jogát vagy jogos érdekét a panasz tárgyában hozott határozat közvetlenül érintette. Ez lehet olyan személy, aki át kíván haladni az adott területen, amelyet a közforgalom elől lezártak, de lehet olyan személy is, aki gyülekezési jogát kívánja gyakorolni az adott területen stb. A LB érveléséből tehát kitűnik, hogy van normatív tartalmú intézkedés, amely valamely közterületet forgalom elől elzárhat, területet lezárhat.

3. A közigazgatási jogvita alanyi oldala

a) Az alanyi oldal szükségességének kérdése

Az alanyi oldal szabályozásának szükségessége akkor merül fel komolyan, ha a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli szervezetek, személyek közigazgatási jogi (vagy egyéb közjogi) cselekményeivel kapcsolatban szeretnének jogvédelmet biztosítani. A közigazgatási szervnek nem minősülő, de a közigazgatás intézményrendszerébe tartozó szervek közül elsősorban a köztestületek és a közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek azok, amelyek cselekményeivel kapcsolatos jogvédelem biztosítása miatt szükséges elgondolkodni az alanyi oldal szabályozásán. A magunk részéről ebbe a körbe sorolnánk még azon egyéb szervezeteket is, amelyek igazgatási tevékenységet végeznek, de közigazgatási intézménnyé minősítésük kétséges. Ebből a körből külön kiemelandó az Országos Bírósági Hivatal elnöke, akinek döntéseivel szemben csak kivételes esetekben van lehetőség jogorvoslatra, az igazgatási tevékenysége során hozott döntéseinek jelentős része nem támadható meg bíróság előtt. Ugyan nem a kormányzat végzi a bíróságok igazgatását, ugyanakkor az OBH „besorolhatatlansága” miatt a jogvédelem szempontjából jelenleg nagyrészt légtüres térben van.¹¹⁴

Az alanyi oldal szabályozása egy értelmező rendelkezéssel lenne alapvetően lehetséges, amely a generálklauzulában alkalmazott „közigazgatási szerv” vagy általánosabban „közigazgatás” fogalmat értelmezné. Ez nyilván sok hasonlóságot mutatna a Ket. közigazgatási hatóság fogalmával, kérdés, hogy szükséges-e azt bővíteni. A következőkben ezt járjuk körbe.

b) Az alanyi kör megállapítása

A közigazgatás szervi fogalmát célszerű ugyanolyan tágan, funkcionálisan felfogni, ahogy azt az Európa Tanácsi dokumentumok és az EuB gyakorlata teszik.¹¹⁵ Eszerint a közigazgatási jogvita egyik alanya mindig a közigazgatás intézményrendszerébe

¹¹⁴ A Ksztv. által közvetített logika miatt ma már nem minősíthetjük az OBH-t autonóm államigazgatási szervnek, noha ugyanolyan jellemzőkkel rendelkezik, mint e szervek. Nem véletlen, hogy a Ksztv. hatálybalépése előtt az elmélet az OBH jogelődjét, az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot autonóm államigazgatási szervvé minősítette. Lásd FAZEKAS János: *Az autonóm jogállású államigazgatási szervek. A Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Magyar Közigazgatási Kar pályázatára benyújtott pályamunka* (2005), http://keszei.chem.elte.hu/Bologna/autonom_jogallasu_allig_szervek.pdf (letöltve: 2016.10.31.) 31. o., illetve FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, 2003. 95–96. o.

¹¹⁵ Lásd FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, 2016, 106–108. o.

sorolható jogalany. A közigazgatási szervek esetében egyértelmű, hogy a közigazgatási jog által szabályozott cselekményeik, mulasztásaik vitatása esetén közigazgatási jogvitának van helye. A közfeladatot ellátó nem közigazgatási szervek esetében azonban már jóval több a bizonytalanság. Itt egyfelől a köztestületek cselekményei és mulasztásai vetnek fel kérdőjeleket, másfelől pedig a közszolgáltatásokat biztosító közintézetek és egyéb szervezetek besorolása izgalmas kérdés. Ez igen messzire vezet, hiszen alapvetően a közjogi jogi személyekre vonatkozó dogmatika feledésbe merülése, illetve a költségvetési szerv fogalma miatti torzulások teszik igen bonyolulttá ezt a területet.¹¹⁶

c) Köztestületek által hozott egyedi döntések

Közigazgatási bíróság hatáskörébe kellene általánosan utalni a köztestületek által hozott döntések törvényességének vizsgálatát.¹¹⁷ Ebbe a körbe egyrészt a különféle egyedi döntések tagok általi megtámadása, másfelől a köztestületek feletti állami felügyelettel kapcsolatos perek – amelyek jellemzően a normatív döntésekkel, illetve a működéssel kapcsolatosak – tartoznak jelenleg.

A Ket. által hatósági ügyként elismert tagfelvételtől, illetve tagság megszüntetéséről való döntéseken túl ide sorolandók például a fegyelmi ügyekben hozott döntések is. Ezek hatósági ügy jellegét a Ket. sajnálatos módon nem ismeri el, és emiatt hol a rendes, hol a közigazgatási bíróságokhoz biztosított a bírói út, az ágazati jogalkotó döntésétől függően. Továbbá számos egyéb olyan döntést hoznak a köztestületek, amely az előbb említett két körön kívül esik, s megtámadásuk lehetősége és mikéntje szintén az ágazati szabályozástól függ.¹¹⁸ Európában ezek az ügyek általában közigazgatási bírósági hatáskörbe tartoznak, néhol kiemelt hatáskörnek is minősülnek (például Spanyolországban és Lengyelországban).

A köztestületek döntéseivel szembeni bírói útnál régóta ingadozik a jogalkotó a polgári és a közigazgatási bíróság között. Az általános jogalkotói tendencia mára az, hogy a tevékenység folytatásához szükséges tagság esetén a Ket. 12. § (2) bek. b) pontja alapján a nyilvántartásba vétel, illetve az abból való törlés hatósági ügynek minősül, tehát ezekben az ügyekben a döntések a KMB előtt megtámadhatóak.

¹¹⁶ E problémakör részletes elemzését lásd például FAZEKAS Marianna: A közigazgatási szervezeti jog mint „végtelenített kísérletek sorozata”. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére* 70. születésnapja alkalmából. Budapest, 2011. 365–373. o.

¹¹⁷ Jelenleg részben polgári bírósági hatáskörbe utalják a köztestületi törvények ezeket a jogvitákat, és általánosságban a kívánnatossal ellentétes (azaz polgári bírósági hatáskörbe utalási) tendencia érvényesül, lásd FAZEKAS: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései. 92. o.

¹¹⁸ Részletesen lásd uo. 88–90. o.

Amennyiben a tagság nem előfeltétele valamely tevékenység végzésének, akkor a tagsági viszony létesítésével és fennállásával kapcsolatos vitákban a polgári bíróság jár el. Ilyen szabályozást tartalmaz például a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény.¹¹⁹ A kamarai szervek, leginkább a közgyűlés által hozott határozatok megtámadása általában polgári bíróság előtt, az 1952-es Pp. általános szabályai szerint lehetséges [például Ügyvédi tv. 104. § (4) bekezdés, Mérnöktv. 40. § (6) bekezdés]. A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv által indítható eljárásnál a legingadozóbb a gyakorlat, hol közigazgatási, hol polgári per.¹²⁰ A fegyelmi határozatokkal szembeni bírósági jogvédelem azonban többnyire – annak ellenére, hogy ezek a Ket. alapján sajnos nem minősülnek hatósági határozatoknak – mégis közigazgatási bíróság által biztosított.

d) Közzolgáltatást nyújtó szervezetek a polgári jog és a közigazgatási jog határán

Jelenleg azokon a területeken, ahol nincs lehetőség a közigazgatás magatartásának peresítésére a KMB előtt, a közvetett jogvédelem eszközei jelennek meg. Az alapvető jogok biztosának eljárásai mellett a polgári perek – nemcsak a kártérítési perek, hanem a személyiségi jogi perek – is ebbe a körbe sorolhatóak. Ezek az eljárások mind azt mutatják, hogy szükség lenne e területeken is jogvédelemre. A közintézeti formában nyújtott, tartós jogviszonyokban realizálódó humán közzolgáltatások esetében már van is lehetőség számos esetben bírósághoz fordulni, elsősorban a közintézeti jogviszony létrehozása és megszüntetése kapcsán. Ilyen jogvédelmi lehetőségeket találunk a szociális személyes szolgáltatásokat nyújtó közintézeteknél, a felsőoktatási intézményeknél, levéltári kutatási engedélyeknél vagy egyes közoktatási döntéseknél. A közzolgáltatások egyéb formái – az egyéb humán közzolgáltatások és a gazdasági közzolgáltatások – esetében erre nincs lehetőség. A gazdasági közzolgáltatások, elsősorban a közzolgáltatás egyes elemeit szabályozó normák – a nem hálózatos gazdasági szolgáltatásoknál ezek alapvetően

¹¹⁹ A Mérnöktv. szabályozása némiképpen ellentmondásos. A 26. § (3)–(4) bekezdéseinek rendelkezéseit a Ket. 12. § (2) b) pontjára figyelemmel a Mérnöktv. 1. § (1) bekezdésében nevesített kivételes helyzetekre lehet tehát csak alkalmazni: 26. § (1) A tagfelvételi kérelmet írásban ahhoz a területi kamarához kell előterjeszteni, amelynek területén a tevékenységet folytató természetes személy lakóhelye van. (2) A kamarába való felvételtől a területi kamara elnöksége a törvényi feltételek igazolása után 30 napon belül határoz. (3) A felvételt megtagadó határozat ellen a kérelmező a kézbesítéstől számított 15 napon belül az országos kamarához fellebbezhet. A fellebbezést 30 napon belül el kell bírálni. (4) Ha az országos kamara a felvételi kérelmet elutasította, e határozatot a kérelmező a határozat kézbesítésétől számított 30 napon belül a területi kamara székhelye szerint illetékes törvényszék előtt keresettel támadhatja meg. A bíróság az eljárás során a polgári perrendtartásról szóló törvény rendelkezéseit alkalmazza.

¹²⁰ Lásd részletesen FAZEKAS: A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései. 91–91. o.

önkormányzati rendeletek – elleni fellépési lehetőségek révén biztosított valamilyen fokú jogvédelem. Mivel a közszolgáltatást nyújtó szervezetek köre igen tág, másrészt pedig a közszolgáltatás-szervezés során a közigazgatás igen intenzíven beavatkozik közhatalmi eszközökkel, ezért azt gondolom, hogy nem indokolt ezen szervezetek cselekményeire (egyelőre) általánosságban kiterjeszteni a bírói út lehetőségét, fenntartható, sőt fenntartandó a jelenlegi gyakorlat, mely szerint az egyes közszolgáltatásokat szabályozó törvények rendelkeznek az esetleges többlet-jogvédelemről. Azt is szükséges megjegyezni, hogy a közigazgatási szerződések generálklauzulába vonása esetén a közszolgáltatásokkal kapcsolatban peresíthető problémák köre valamelyest tágul majd a keresetindítási jog általános szabályok szerinti biztosításával.

4. Jogi rezsim. A közigazgatási jog általi szabályozottság mint a generálklauzula harmadik eleme

a) A közigazgatási szervek munkáltatói döntései – belső vezetési aktusok

A köztisztviselő kinevezése közigazgatási aktussal és ezen aktus elfogadásával (valamint eskütétellel) jön létre. Bár egyre közelebb áll az Mt. szabályozásához a Kttv., és válik így egyre nyitottabbá a közszolgáltatási rendszer, azok az alapvető elemek, amelyek a közigazgatási aktuskénti minősítést megalapozzák, továbbra is fennállnak. Ezekre utalt az Alkotmánybíróság is: a 8/2011. (II. 18.) AB határozatban a közszolgáltatási jogviszonyt „közjogi jellegű jogviszony”-nak minősítette.¹²¹ A köztisztviselőkkel kapcsolatos jogviták közigazgatási jogvitakénti kezelése szintén indokolt lenne.¹²² Általánosan bevett gyakorlat Európában, hogy az állami munkáltatók és a közszolgáltatási szférában dolgozók közötti jogviták közigazgatási bírói útra tartoznak. Így van ez Németországban, Ausztriában, Franciaországban, Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban, Hollandiában, Finnországban. A monista modellt követő országokban (például Dánia és Norvégia) ez a kérdés persze nem merül fel.

A közszolgáltatási jogviták szabályozásának problémáira mutat rá az a tény is, hogy a gyakorlatban e jogvitákkal kapcsolatban a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság és a munkaügyi bíróság között gyakorta negatív hatásköri összeütközés alakult ki. Ilyenek voltak a köztisztviselői, közalkalmazotti pályáztatással történő kinevezések érvényességével kapcsolatos döntések,¹²³ az igazságügyért felelős

¹²¹ ABH 2011, 71., 77.

¹²² PATYI: Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. 350. o.

¹²³ Ilyen eset például, amikor a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörében a fővárosi, megyei kormány megbízott pert indít a munkavállaló javára elkövetett jogsértés miatt olyan döntéssel szemben, amely egyedi jogorvoslással is megtámadható lenne, például intézményvezető pályázat

miniszter végrehajtói kinevezésről vagy felmentésről szóló döntései.¹²⁴ Persze ezek a hatásköri összeütközések pillanatnyilag fel sem merülhetnek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok létrehozása miatt, most már csak a perre alkalmazandó szabályok megállapítása ütközhet nehézségekbe.

Ugyancsak lehetséges volt a párhuzamosság a törvényességi felügyeleti eljárások nyomán induló közigazgatási perek és a munkajogi perek között,¹²⁵ ezt a törvényességi felügyeleti jogkör szűkítésével azonban kiküszöbölte a jogalkotó.¹²⁶ Ha megnézzük a felsőbírósági gyakorlatban felmerülő kérdéseket tartalmi szempontból, azt láthatjuk, hogy a közszolgálati viták igen jelentős hányada közigazgatási szervezeti jogi, illetve egyéb közigazgatási anyagi jogi kérdés, és nem a munkajogi szabályozás értelmezése.¹²⁷

b) Közigazgatási szerződések

A közigazgatási szerződések esetében jelenleg többnyire polgári bíróságok járnak el (közfeladatok ellátására kötött szerződések,¹²⁸ hatósági szerződések egyes kérdései,¹²⁹ állami támogatásokkal kapcsolatos szerződések¹³⁰ stb.),¹³¹ amit semmiképpen nem találunk helyénvalónak. A közigazgatási jogvita fogalmába ezért a közigazgatási

alapján való kinevezése. Ha ő indítja a pert, akkor az egy közigazgatási per az 1952-es Pp. XX. fejezete alapján, amennyiben az egyedi jogorvoslat megindítására jogosult nyújt be keresetet, akkor viszont a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozott annak elbírálása. A nem önkormányzati fenntartású közintézményekkel kapcsolatos hasonló esetek tekintetében egyáltalán nincsen szabályozás.

¹²⁴ HOFFMAN István: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, 2010. 137–152., 144–145. o., illetve úó: Az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatai felülvizsgálata – egykor és most. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 3., 15–17. o.

¹²⁵ Például EBH 2014, K. 36.; EBH 2013, K. 33.

¹²⁶ Az Möt. 132. § (5) bekezdése immár nem tartalmazza azt az alkívételt, mely szerint a törvényességi felügyeleti szerv törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed azon döntésekre is, amelyek alapján munkaügyi jogvitának lenne helye, de a munkavállaló javára történt a törvénysértés.

¹²⁷ Például EBH 2012, M. 1.; EBH 2014, M. 1.; EBH 2012, M. 6.; EBH 2009, 2073.

¹²⁸ BARABÁS Gergely: Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. In KAPA Mátyás (szerk.): *XXVIII. Országos tudományos diákköri konferencia. Állam- és jogtudományi szekció*. Budapest, 2007. 9–16. o.

¹²⁹ FORGÁCS Anna: Jogintézmény a határon. Gondolatok a hatósági szerződésről. In *Tudományos diákköri dolgozatok*, 2011. 1. köt. Budapest, 2011. 271–300. o. és FAZEKAS Marianna: A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, 2010. 73–88. o.

¹³⁰ KOVÁCS András György: A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai. *Magyar Jog*, (2007) 7., 395–403. o.

¹³¹ BARABÁS, Gergely – NAGY, Marianna: Le contentieux des contrats publics en Europe – Hongrie. *Revue Française D'Administration Publique*, (2011) 1., 47–53. o.

szerződésekkel kapcsolatos jogviták is természetszerűleg bele kell, hogy tartozzanak. Ezen a területen a jogalkotói aktivitásra is nagy szükség lenne, hiszen a bírói gyakorlat orientálásához sokkal koherensebb szabályozás lenne szükséges ezen a téren. Ezt támasztja alá a Kúria közös polgári jogi és közigazgatási jogi joggyakorlat-elemző csoporti véleménye is,¹³² amely a jogalkalmazók által elvégzendő dogmatikai elemzés helyett végül a jogi szabályozásra hárította azt a feladatot, hogy eldöntse a jogi rezsim kérdését. Ez semmiképpen nem tekinthető jó megoldásnak, hiszen a jogrendszer átláthatóságát rontja és jogszabály-inflációhoz vezet. Mivel a hatásköri vitáknak ez a fő területe, mindenképpen szükséges lenne bizonyos fogódzók kialakítása a generálklauzulával történő szabályozás esetén.¹³³

Külföldön a közjog területére tartozó szerződésekkel kapcsolatos vitákban általában közigazgatási bíróság dönt. Így van ez Németországban, Franciaországban, Hollandiában, Finnországban, továbbá Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban. Akárcsak hazánkban, Ausztriában is csak egyes, külön törvényben meghatározott esetekben jár el a közigazgatási bíróság, itt (is) hosszabb ideje napirenden van a közigazgatási szerződések közigazgatási bírói hatáskörbe utalása.¹³⁴

c) Közigazgatási jogkörben okozott károk miatt indított perek

A közhatalmi jogkörben okozott kár felfogható speciális deliktuális felelősségi alakzatként, de számos országban francia minta alapján ún. autonóm felelősségi alakzat; és a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozik a jogviták elbírálása.¹³⁵ Mindkét modell – tehát a rendes bírósági hatáskör és a közigazgatási bírósági hatáskör – egyaránt elfogadott Európa-szerte. Németországban ez a terület a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik, akárcsak Ausztriában, Svédországban, Finnországban és Lengyelországban.

A német modell országaiban a közigazgatási jogkörben okozott kár iránti perek alapvetően másodlagos jogvédelmi¹³⁶ funkcióval bírnak, de – generálklauzula hiányában – az egyetlen jogvédelmi lehetőséget jelentik a közigazgatási cselekvés

¹³² 1/2012. KMK-PK vélemény.

¹³³ Az elmúlt évtized fejlődését – alátámasztva a perjogi szabályozás szükségességét – részletesen bemutatja és elemzi BARABÁS Gergely: A közigazgatási szerződések egyes eljárás- és perjogi kérdései a magyar (közigazgatási és polgári) bírói joggyakorlatban. *Közbeszerzési Szemle*, (2014) 11., 41–60. o.

¹³⁴ A neves közigazgatási jogtudósokból álló szakértői csoport, *Expertengruppe des Präsidiums des Österreich Konvents „Handlungsformen und Rechtsschutz in der öffentlichen Verwaltung”* részletes szövegjavaslatokat is tett, e csoport a generálklauzulás szabályozás bevezethetőségét vizsgálta, de eddig úgy tűnik, sikertelenül.

¹³⁵ NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához*. Budapest, 2010. 179–203. o.

¹³⁶ FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. Budapest, 2015. 492. o.

által érintettek számára azokon a területeken, ahol nem biztosított a közigazgatási bíróság általi jogvédelem. A francia rendszerű közigazgatási bírósági modell esetében tulajdonképpen a *Blanco*-ítéletre¹³⁷ visszavezethetően mindenhol közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozik a közigazgatási jogkörben okozott kár kérdésköre. Ez a megoldás érvényesül Franciaország mellett Hollandiában, Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában. Franciaországban és Görögországban akár a közigazgatási aktus megtámadására irányuló perben is lehet a kártérítési igényről dönteni. Ez pergazdaságossági szempontból igen megfontolandó megoldás. Ez az előny a monista rendszerben magától értetődően megjelenik – e két kérdésről ott is egy perben lehet általában dönteni. Sőt, bizonyos esetekben kártérítés megítélése folytán orvosolható a közigazgatási aktus jogszerűtlensége is – így van ez például a monista Norvégiában. A közigazgatási kárfelelősség reparáción és prevención túli funkciói (kontroll, szankcionálás, érdekvédelem) is a közigazgatási bírói hatáskörben tudnának hatékonyan érvényesülni.¹³⁸ Ezen funkciók pedig sokkal erősebben segítenék a törvény alá rendelés megvalósulását, mint a reparációs funkció, továbbá a közigazgatási kárfelelősség kérdésköre dogmatikai tisztulásához is nagyban hozzájárulnának.

Az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) 6:548. §-a úgy rendelkezik, hogy „(1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.” Ugyan szerencsétlen a szóhasználat,¹³⁹ de most már egyértelművé teszi a Ptk. is, hogy kötve van a polgári bíróság a közigazgatási bíróság döntéséhez, és előfeltétel a közigazgatási bíróság előtti jogorvoslat kimerítése. Így a pergazdaságosság és az előbb említett prevención túli funkciók is azt diktálnák, hogy legyen lehetőség egyetlen perben elbírálni e kérdéseket. A generálklauzula bevezetését követően gyakorlatilag minden kártérítési pert közigazgatási pernek kellene „előperként” megelőznie, hiszen e perben történik meg a jogellenes károkozó magatartás mint tényállási elem vizsgálata.¹⁴⁰ A perhatékonyság és az időszerűség biztosítása is amellett szól, hogy legyen jogosult a közigazgatási cselekvés jogszerűségét vizsgáló fórum a kártérítésről is dönteni, s ne külön „utóperben”

¹³⁷ A francia közigazgatási jog alapjaként kezelt ítéletet a *Tribunal des conflits* hozta meg 1873. február 8-án. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateTexte> (letöltve: 2016.10.31.).

¹³⁸ Nagy Marianna: A közigazgatási jogi felelősségi rendszer szabályozásának egyes előkérdéseiről. In Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 285–289., 288. o.

¹³⁹ Sajnálatos, hogy „a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárás” került be a szövegbe, ez ugyanis nem fedi le a közigazgatási jogviták egy jelentős részét. A gyakorlatban a legjelentősebb esetkörök a hatósági intézkedésekkel, reálcselekményekkel, illetve azok elmulasztásával okozott károk.

¹⁴⁰ FUGLINSZKY: *Kártérítési jog*. 520. sk. o.

döntsön egy másik bíróság a többi tényállási elem fennállásáról. E szempontból az a tény is különös jelentőséggel bír, hogy a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti perek jelentős hányadát olyan ügyek képezik, ahol jelenleg ez az egyetlen jogvédelmi lehetőség.

A hatályos jog alapján jelenleg is számos esetben a közigazgatási ügyben eljáró bíróságnak kell döntenie a kárfelelősség területére tartozó kérdésekben, így például kártalanítási ügyekben vagy közigazgatási szerződéses jogviszonyokban, tehát nem teljesen idegen ez a terület a közigazgatási bíraktól. A bíróságot a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonyokból eredő kártérítési felelősség megállapítására és a kár megtérítésére kötelezés kimondására mindenképpen fel kell hatalmazni.

A német és a francia modell közötti köztes megoldást jelenthetne, ha a büntetőeljárásban alkalmazható adhéziós eljáráshoz hasonlóan az aktusfelülvizsgálati pereknél a bíróság döntési jogkörének olyan irányú kibővítésére kerülne sor, hogy a kereseti kérelem alapján, amennyiben a bíróság erre lehetőséget lát, az elé terjesztett kártérítési igényről is döntsön. Ez csak lehetőség lenne a bíróság számára, s mind a felperes, mind a bíró akaratától függhetne, hogy hozható-e egy adott perben ilyen döntés.¹⁴¹ Az ítélet magánjogi jogkövetkezményeivel kapcsolatos részében feltehetőleg ugyanolyan jogorvoslatot kellene persze biztosítani, mint amilyen a polgári bíróság ugyanilyen döntésével szemben rendelkezésre áll.

Természetesen számos igazgatási eszköz is rendelkezésre áll annak érdekében, hogy ezen a határterületen a polgári és a közigazgatási bírák közösen ítélkez-hessenek. Ilyen a vegyes tanácsok kialakítása, például a polgári bírói karrierútba beépített közigazgatási bírósági ítélkezési tevékenység. Ennek a megoldásnak nem csupán a közigazgatási jogkörben okozott károk megtérítése, de a közigazgatási szerződések dogmatikai fejlesztése szempontjából jelentős hozadéka lehetne.

¹⁴¹ Azon persze lehet vitatkozni, hogy a bírák idegenkedése elég alap-e a fakultatív jelleggel való szabályozáshoz, de ez szétfeszítené jelen írás kereteit.

III. fejezet

A hatásköri szabályozás második pillére: munkamegosztás a közigazgatási bíróságok között

1. A differenciált hatáskör-elosztás lehetőségei	81
2. Külföldi variációk differenciált hatáskör-telepítésre	82
3. Közigazgatási különbíróságok	85
4. Területi munkamegosztás a bíróságok között: az illetékesség	87

1. A differenciált hatáskör-elosztás lehetőségei

A hatásköri szabályozásnak csupán az egyik eleme a generálklauzula, ugyanilyen fontos az elsőfokú ügyeknek a különböző bírósági szintek közötti megfelelő szétosztása, azaz a differenciált hatáskör-elosztás használata.

A differenciált hatáskör-elosztás a polgári és a büntető ügyekben teljesen bevett gyakorlat. A közigazgatási perekben több okból kifolyólag is nagyjából a 20. század végére érett meg arra a helyzet, hogy ezt a technikát a közigazgatási bíróságok eljárásaira is alkalmazza a jogalkotó. Az időbeli eltolódás egyik oka a közigazgatási jogfejlődés már említett, az elmúlt évtizedekben bekövetkezett robbanásában keresendő. A másik ok pedig, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei általában is jóval később alakultak ki, mint a rendes bíróságoké.

Magyarországon rövid időszakokra szintén megvalósult a differenciált hatáskör-telepítés. Az 1991. évi XXVI. törvény 6. §-a a megyei bíróságok (ma törvényszékek), azaz a közigazgatási ügyekben általában másodfokon eljáró bíróságok elsőfokú hatáskörébe utalta azokat a közigazgatási pereket, „amelyekben a bíróság által felülvizsgálandó közigazgatási határozatot hozó elsőfokú közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed”. Ez a – nézetünk szerint helyes és előremutató megoldás – azonban csak bő egy évig, 1993. december 31-ig volt hatályban. A megszüntetésével egyidejűleg kerültek a társadalombiztosítási ügyek át a munkaügyi bíróságokhoz, megindítva azt a folyamatot, amelyben azóta további közigazgatási aktusok törvényességének vizsgálata került át a munkaügyi bíróságokhoz, kompenzálva azok egyre fogyó ügyterhét.

A differenciált hatáskör-elosztás második zsengeje – ha most a Fővárosi KMB, illetve jogelődjei kizárólagos hatásköreitől eltekintünk¹⁴² – a 2011-ben a hírközlés területén megindult „úttörő” folyamat volt, amelyben a Fővárosi Ítéltábla kapott egymás után több hatáskört a hírközlési hatóság egyes aktusaira. A Bszi. elfogadását követően egy évvel az Iümt. vetett e rendszernek véget. A kormányzati honlapon 2013 októberben nyilvánosságra hozott tervezet még azt a megoldást alkalmazta, hogy az Eht. (Iümt.-tervezet 43. §), valamint a műsorterjesztés és a digitális átalítás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (Iümt.-tervezet 55. §) módosítandó rendelkezéseiben a Fővárosi Ítéltábla helyére a Fővárosi Törvényszék került volna. Ez a megoldás valóban igen átgondolatlan és következetlen volt, elsősorban a szabályozó hatóságok döntéseivel szembeni bírói út nem egységes rendezőelvk szerinti biztosítása, illetve a fellebbezési fórum rendezetlensége miatt. Ugyanakkor a szabályozó hatóságok döntéseinek kiemelt kezelése mindenképpen indokolt lett volna, s e tekintetben – elismerve ezen ügyek gyakorta nagyfokú komplexitását és kiemelt jelentőségét – a Fővárosi Törvényszék elsőfokú kizárólagos hatáskörének biztosítása valóban jó megoldás lehetett volna a fellebbezés lehetőségének kizárása és helyette a tanácsban való eljárás biztosítása mellett. Egy ilyen átfogó átalakítás azonban rohamtempóban nyilván nem volt kivitelezhető. Az Országgyűlés elé benyújtott tervezetben már az Iümt. az Mttv. és az Eht. említett rendelkezéseinél a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerepelt. A közigazgatási perrend megalkotása során azonban célszerű e kérdéskört alaposan körbejárni. A külföldi példákat nézve számos országban vagy egy kiemelt bíróság, vagy a második szinten lévő bírói fórum(ok) jár(nak) el ezekben az ügyekben, így például Olaszországban a Római Regionális Közigazgatási Bíróság (TAR), Németországban – már azon kevés ügyben, amely nem polgári bíróság elé kerül – a Tartományi Közigazgatási Bíróságok (VGH, illetve OVG). Esetenként pedig külön bíróságot alakítanak az elbírálásukra, mint történt az például Nagy-Britannia, Hollandia, Spanyolország, Finnország esetében.

A magyar kezdemények után érdemes tehát megnézni, hogy külföldön milyen módokon alkalmazzák a differenciált hatáskör-telepítést.

2. Külföldi variációk differenciált hatáskör-telepítésre

Franciaországban általános hatáskörrel a közigazgatási perekben történő eljárásra a közigazgatási tribunálok rendelkeznek, de vannak ügyek, amelyekben meghagyták

¹⁴² Ettől azért célszerű eltekinteni, mert ugyan differenciál a jogalkotó a hatáskörökben, de nem egy, az általános elsőfoktól elkülönülő szervezetre telepíti a kiemelt hatásköröket.

a *Conseil D'État* elsőfokú hatáskörét 1953-ban. Ez a lista azóta részben bővült, részben szűkült. Ide tartoznak egyrészt a névváltoztatással kapcsolatos perek és a választási kifogások elbírálása. Teljes jogkörrel jár el (*en plein contentieux*) a szabályozó hatóságok döntései elleni perekben, a köztársasági elnök rendeleteivel, a miniszterek és más központi közigazgatási szervek normatív döntéseivel, körleveleivel és elvi tájékoztatóival kapcsolatos perekben, továbbá a kormánytisztviselők kiválasztásával és fegyelmi ügyeivel kapcsolatos perekben.

A spanyol perrendtartás 1998-ból szintén differenciáltan szabályozza a közigazgatási bíróságok hatáskörét. Mivel itt több felsőszintű bíróság van, még ezek között is megoszlának a hatáskörök. A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási peres tanácsa dönt első és utolsó fokon a minisztertanács és a kormány megbízottak, az országos bírósági tanács, a szenátus testületeinek, az alkotmánybíróságnak, a számvevőszéknek, az országgyűlési biztos hivatalának személyzetével, igazgatásával és gazdálkodásával kapcsolatos döntésekkel és intézkedésekkel kapcsolatos kérelmekről. Szintén ez a bíróság dönt a választási eljárással kapcsolatos egyes perekben, illetve a központi választási bizottság döntéseivel és intézkedéseivel szemben.

Az *Audiencia Nacional* dönt első fokon a következő perekben: miniszterek és államtitkárok döntései és intézkedései általában, illetve egyes közszolgálati aktusai (jogviszony keletkezése és megszűnése) vizsgálata; közigazgatási szervek közötti megállapodásokkal kapcsolatos viták; továbbá a gazdasági miniszter, illetve a központi adóbíróság adóügyi döntései, a terrorizmusellenes bizottság döntései és intézkedései törvényességének vizsgálata.

A felsőbíróság közigazgatási peres tanácsai járnak el az önkormányzatok és autonóm közösségek egyes döntései, illetve az általános érvényű rendelkezéseik, a törvényhozó testületek vezető szerveinek, illetve a számvevőszékhez és az országgyűlési biztos hivatalához hasonló autonóm intézmények személyzettel, igazgatással és gazdálkodással kapcsolatos döntései és intézkedései. A regionális és helyi közigazgatási bíróság jogérvényesítést lezáró döntései, valamint a központi adóbíróság átengedett adókkal kapcsolatos döntései megtámadása során is e fórumok járnak el. A hatáskörükbe tartoznak még a helyi és regionális választási eljárásokkal kapcsolatos perek, az autonóm közösségek szintjén belüli hatóságok közötti megállapodásokkal kapcsolatos viták, továbbá a miniszteriális szint alatti központi közigazgatási szervek személyzettel, igazgatással és gazdálkodással kapcsolatos döntései és intézkedései; az autonóm közösségek versenyhatóságainak döntései és intézkedései megtámadása iránti perek. Egyes közbeszerzési ügyek (autonóm közösségek és önkormányzatok társulásai), illetve a regionális közigazgatási bíróságok közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos döntései elleni fellebbezések elbírálása során járnak még el e tanácsok.

A portugál közigazgatási és pénzügyi bíróságokról szóló törvény szerint a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság közigazgatási peres szekciója jár el bizonyos

személyek és szervek közigazgatási aktusaival, illetve mulasztásaival kapcsolatos perekben: a köztársasági elnök, a parlament és a házelnök, a kormány, a miniszterelnök, az Alkotmánybíróság és annak elnöke, a Legfőbb Közigazgatási Bíróság és annak elnöke, a Számvevőszék és annak elnöke, a legfőbb katonai bíróság és annak elnöke, a nemzetvédelmi tanács, a legfőbb ügyész, a legfőbb ügyész hivatalának legfőbb tanácsa. Ez a legfőbb közigazgatási bírósági szerv rendelkezik hatáskörrel a választásokkal kapcsolatos eljárásokra, ideértve az ezen eljárásokban szükséges ideiglenes intézkedéseket, illetve a végrehajtást.¹⁴³

A görög közigazgatási perjogi kódex a közigazgatási bíróságok három szintje között osztja szét a hatásköröket. A fellebbviteli bíróságoknak itt is vannak elsőfokú hatáskörei, például a közigazgatási szerződésekkal, önkormányzati választásokkal, egyes központi közigazgatási szervek által kiszabott – 14673,51 eurót meghaladó – közigazgatási bírságokkal kapcsolatos jogviták. Az Államtanács jár el első és utolsó fokon a közigazgatási szervek ún. végrehajtási aktusaival kapcsolatban (de ez a hatásköre törvénnyel átruházható az alsóbb fokú bíróságokra) és bizonyos közszolgálati jogvitákban.¹⁴⁴

A szintén 2002-es lengyel szabályozás alapján bizonyos ügyekben a Közigazgatási Felsőbíróság jár el első és utolsó fokon. Ezek a különböző önkormányzati testületek közötti, illetve az önkormányzatok és a központi közigazgatási szervek közötti hatásköri viták. Ehhez társulnak a közigazgatási bírák fegyelmi eljárásai, az eljárások elhúzódása miatti kifogások, illetve egyes köztestületi fegyelmi ügyek az építéskamaráról szóló törvény alapján. A Cseh Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságnak szintén vannak elsőfokú hatáskörei, mint például a választásokkal és a politikai pártokkal kapcsolatos eljárások.¹⁴⁵

A német rendszerben is ismeretes a differenciált hatáskörmegosztás az 1990-es évek óta. Így a tartományi közigazgatási felsőbíróságok (OVG vagy VGH) elsőfokú hatáskörét képezik a jelentős technikai beruházásokkal kapcsolatos (nukleáris erőművek építése és működtetése, hulladékmegsemmisítés, magasfeszültségű vezetékek, vasúti pályák, szövetségi vízi- és közúthálózat) közigazgatási jogviták elbírálása. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság (*Bundesverwaltungsgericht*) első és utolsó fokon jár el a szövetségi és tartományi szervek, illetve tartományok egymás közti nem alkotmányjogi közjogi jogvitáiban; a szövetségi információszolgáltatással kapcsolatos jogvitákban; a szövetségi biztosítási felügyelet döntéseivel kapcsolatos eljárások esetén, a szövetségi törvény alatti szintű jogszabályok kontrollja, továbbá a nagy infrastruktúra-beruházásokkal kapcsolatos jogvitákban.

¹⁴³ *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*, 4. és 5. § http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=418&tabela=leis&sso_miolo=.

¹⁴⁴ Például a közszolgálati jogviszony megszűnése. A hatásköri szabályozás összefoglalását ld. <http://www.aca-europe.eu/colloquia/1998/greece.pdf> (letöltve: 2016.10.31.) 8. o.

¹⁴⁵ http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/li/countries/czech/czech_en.pdf (letöltve: 2016.10.31.) 4. o.

Hollandiában szintén vannak ügyek, amelyekben egyfokú az eljárás valamely felsőbb közigazgatási bíróság előtt. Az Államtanács rendelkezik hatáskörrel a területrendezési és a környezetvédelmi eljárásokban, a Társadalombiztosítási Fellebbviteli Bíróság a speciális nyugellátásokkal és a háborús áldozatoknak nyújtott kárpótlással kapcsolatban, illetve a Kereskedelmi és Ipari Közigazgatási Bíróság a szabályozó hatóságok határozatainak megtámadása során.¹⁴⁶

Finnországban meghatározott közigazgatási szervek döntései ellen közvetlenül a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz lehet fordulni: ezek a Kormány és a minisztériumok, az Åland-szigetek hatóságai, továbbá az egyházi hatóságok. Vannak kiemelt, törvény által meghatározott ügyek (adózás, társadalombiztosítás, agrárjog, idegenrendészet), amelyekben az eljáró szervtől függetlenül szintén ennek a bíróságnak van kizárólagos hatásköre.

3. Közigazgatási különbíróóságok

Látnunk kell, hogy a közigazgatási perek sem képeznek homogén kört, a polgári és a büntető ügyszakban is egy-egy szűkebb területet művelnek a bírók. Ehhez kapcsolódóan nem hunyhatunk szemet azon tény fölött sem, hogy a közigazgatási bírósági rendszereken belül sok esetben egy szervezeti differenciálódás is lezajlik. A szervezeti önállósulásnak nyilván csak az egyik oka a megfelelő szintű specializáció elérése, ennek ellenére érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a területek, ahol ilyen tendenciák érvényesülni tudtak. Azzal együtt, hogy ilyen különbíróóságok felállítását magyar viszonyok között nem tartjuk szükségesnek, a külön közigazgatási bírósági rendszerben feltehetőleg ugyanúgy szükség lenne ügyszakokra a közigazgatási pertípusok legnagyobb fajai szerint.

Mindenképpen szükséges lenne legalább a pénzügyi (adó, illeték stb.), a szociális (társadalombiztosítási, foglalkoztatáspolitikai stb.) és a szabályozott piacokkal kapcsolatos ügyeket tárgyaló bírák csoportokká szervezése. Természetesen ez csak regionális szinten képzelhető el. Nem hunyhatunk szemet azon tény fölött sem, hogy a közigazgatási bírósági rendszeren belül sok esetben egy szervezeti differenciálódás is lezajlik. A közigazgatási bíráskodással sok helyen egyidős a pénzügyi bíráskodás, amelyre általában a közigazgatási bíráskodás egyik ágaként szokás tekinteni, a két jogterület már a 19. században erőteljesen elkülönült e téren egymástól.¹⁴⁷ Külön pénzügyi közigazgatási bíróság működik például Németországban, ahol a *Finanzgerichte*

¹⁴⁶ <http://www.aihja.org/images/users/1/files/netherlands.en.0.pdf> (letöltve: 2016.10.31.). 5. o.

¹⁴⁷ STIPTA István: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez, 1884–1885. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica*, 57. (1999) 9., 1–22., 22. o.

tartományi szinten, a *Bundesfinanzhof* pedig szövetségi szinten jár el minden adókkal és vámokkal kapcsolatos közigazgatási perekben. Portugáliában első fokon külön közigazgatási bíróságok járnak el, a felsőbb bíróságokon elkülönült pénzügyi kollégiumok működnek a közigazgatási kollégiumok mellett. Ausztriában külön elsőfokú pénzügyi közigazgatási bíróság működik szövetségi szinten. Hollandiában, adójogi ügyekben első fokon a közigazgatási ügyekben általában eljáró bíróságok járnak el, 2005 óta pedig a Fellebbviteli Bíróságokon Adójogi Kollégiumok működnek.

Európai szinten azt láthatjuk, hogy – főleg a hatósági ügyek esetében – egyes speciális jogterületekre vonatkozóan külön közigazgatási bíróságokat, vagy olyan külön bírói fórumokat alakítanak ki, amelyek mind közigazgatási, mind polgári jogi jellegű vitákat elbírálnak. A szociális ügyek elbírálására például sok esetben külön szociális bíróságokat hoznak létre, ahova a társadalombiztosítási ügyek mellett egyéb, a szociális jog területére tartozó kérdésekben dönt külön bíróság. Ilyen szociális bíróságok működnek Németországban két szinten, Hollandiában egy szinten. Emellett Finnországban is van Társadalombiztosítási Bíróság (*Vacuutusoiekus*), amely társadalombiztosítási ügyekben első fokon eljár. Norvégiában ehhez hasonlóan egy külön Nemzeti Nyugdíjbíróság működik első fokon, akárcsak Az adóigazgatás területén keletkező jogviták egy részére Spanyolországban a *Tribunal de Cuentas* rendelkezik hatáskörrel, s külön pénzügyi bíróságok működnek Portugáliában és Németországban a „rendes” közigazgatási bíróságok mellett.

A szociális és az adóügyek mellett a gazdasági közigazgatás körébe tartozó ügyek azok, amelyek legújabbban sok esetben szétfeszítik a közigazgatási bíraskodás kereteit. A szabályozó hatóságok térnyerése nemcsak a közigazgatási szervezeti jogot rendezte át,¹⁴⁸ hanem a tágabb értelemben vett közigazgatási eljárásjogra is erőteljes hatással van. Nagy-Britanniában a versennyel kapcsolatos közigazgatási ügyekre külön bíróságot szerveztek.¹⁴⁹ Így van ez Ausztriában is. Hollandiában a Kereskedelmi és Ipari Közigazgatási Bíróság elé tartoznak a gazdaság-igazgatási ügyek, innen lehet szűk körben a kasszációs jogkörrel felruházott *Hoghe Raad*hoz fordulni. Spanyolországban szintén külön központi közigazgatási-gazdasági tribunál működik, amelynek döntései az *Audiencia Nacional*nál támadhatóak meg. Svédországban a Szabadalmi Hivatal ügyeiben, illetve a Mezőgazdasági Tanács növényfajta-oltalmi ügyekben hozott döntéseivel szemben lehet a Szabadalmi Ügyek Bíróságához (*Patentbesvärätten*) fordulni. Ez a bíróság pedig az elsőfokú bíróságokkal van egy szinten, döntései ellen fellebbezés a *Högsta Förvaltningsdomstolen*hez lehetséges. Finnországban a kereskedelmi, versenyjogi és a közbeszerzés körébe tartozó közigazgatási ügyekben a *Markkinaoikeus* (Gazdasági Bíróság) jár el, ahonnan differenciált fellebbezés adott:

¹⁴⁸ Lásd például FAZEKAS János: *A kormány szervezetelakítási joga*. PhD-értekezés. (Kézirat.) Budapest, 2012.

¹⁴⁹ *Competition Appeals Tribunal*, www.catribunal.org.uk (letöltés: 2016.10.31.).

általában másodfokon a KOH jár el, kivéve kereskedelmi ügyekben, ahol viszont a regionális közigazgatási bíróságok járnak el. Finnországban találunk még kvázi-bíróságokat (tribunálokat) mezőgazdasági támogatás, szabadalmi és védjegy ügyekben, amelyeknek döntései szintén a KOH előtt fellebbezhetőek meg.

Aktuális „önállósodási tendencia” jelentkezik még a menedékesekkel kapcsolatos ügyek területén. Külön *Asylgerichtshof* (Menedékbíróság) működött 2013 végéig Ausztriában,¹⁵⁰ amelynek döntéseit kizárólag az Alkotmánybíróság vizsgálhatta felül. Franciaországban a *Conseil d'État* alatt külön menedékjogi bíróság (*Cour Nationale du droit de l'asile*)¹⁵¹ került felállításra. Svédországban 2006 óta a bevándorlás által leginkább érintett stockholmi, göteborgi és malmői székhelyű közigazgatási bíróság (Förvaltningsrätt) részeként külön Migrációs Bíróságok (*Migrationsdomstolen*) működnek. Ezek feladata a Svéd Bevándorlási Hivatal döntései törvényességének vizsgálata. Ezekhez egy külön fellebbviteli bíróság kapcsolódik a stockholmi székhelyű közigazgatási fellebbviteli bíróság (*Kammarätt*) mellett (*Migrationsöverdomstolen*), ahonnan csak kivételes esetben lehet a *Högsta Förvaltningsdomstolen*hez fellebbezni. Hollandiában a bevándorlási és menedékjogi ügyek az államtanács kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

4. Területi munkamegosztás a bíróságok között: az illetékesség

Ha megvizsgáljuk az Európában az elmúlt két évtizedben létrehozott közigazgatási bírósági rendszereket, azt láthatjuk, hogy az a megoldás nem egyedülálló, mely szerint csak első fokon hoznak létre különbírószágot, a felsőbb szint(ek)en pedig közös bírói fórum jár el. Külön regionális közigazgatási bíróságok járnak el első fokon például Észtországban már 1993 óta, s két fokon Spanyolországban 1998 óta. Lettországon 2004-ben szintén két alsóbb szinten hoztak létre közigazgatási bíróságokat. Szlovéniában egyetlen közigazgatási bíróságot alapítottak, amely első (de nem egyetlen) fokon jár el. Ezekben az országokban egyetlen legfelsőbb bíróság van, amelynek azonban a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumához hasonlóan személyileg elkülönült állománya van a közigazgatási ügyekben való eljárásra. Az európai országok többségében azonban a minden szinten elkülönülő közigazgatási különbírószági rendszer kialakítása mellett döntöttek a német modell alapján. Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot (LKB) és regionális közigazgatási bíróságokat

¹⁵⁰ 2014. január 1-jével beolvadt az újonnan létrehozott szövetségi elsőfokú általános közigazgatási bíróságba.

¹⁵¹ Lásd: www.cnda.fr (letöltve: 2016.10.31.).

hoztak létre így Bulgáriában két lépcsőben,¹⁵² 1999-ben Litvániában, 2002-ben Lengyelországban, 2010-ben Horvátországban. 2002-ben háromszintű közigazgatási (és pénzügyi) különbírósgot hoztak létre Portugáliában, 2005-re felállt Ukrajnában is a háromszintű közigazgatási különbírósg¹⁵³ és csak Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot létesítettek Csehországban.¹⁵⁴ Azokban az országokban, ahol régóta működik közigazgatási bíróság, szintén nagyobb változások voltak. A közigazgatási bíróságok rendszerét az elmúlt évtizedekben például folyamatosan bővítették alsóbb fokú bíróságokkal Franciaországban,¹⁵⁵ Görögországban 2001-ben az Államtanács tehermentesítése céljából közigazgatási fellebbviteli bíróságok és közigazgatási bíróságok épültek. Nagy-Britanniában 2009-ben regionalizálták a közigazgatási bírósági rendszert,¹⁵⁶ Ausztriában pedig 2014 januárjában kezdték meg működésüket tartományi szinten a közigazgatási bíróságok. Fontos közös jellemző tehát a regionális illetékesség megjelenése.

Magyarországon is a rendszerváltás óta – sőt, tulajdonképpen már a kezdetek óta – jelen lévő követelése a szakirodalomnak a közigazgatási bíróságok regionális szinten való megszervezése.¹⁵⁷ Ezt a követelést azonban a jogalkotó soha nem vette figyelembe. Érdemes ennek kapcsán egy rövid kitérőt tenni a hatásköri szabályozás és a szervezet e keresztmetszetének témaköréhez.

¹⁵² A LKB-ot már 1996-ban újra felállították, az elsőfokú közigazgatási bíróságokat pedig 2007-ben hozták létre.

¹⁵³ A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot már 2002-ben létrehozták, de a tényleges működését ez a fórum csak 2005. szeptember 1-jén kezdte meg a szervezési nehézségek miatt.

¹⁵⁴ Itt a rendes bírósági rendszerben maradtak az alacsonyabb fokokon ítélkező közigazgatási bírák.

¹⁵⁵ 1953-ban állították fel a közigazgatási tribunálokat, majd 1989-ben öt fellebbviteli bíróságot hoztak létre az Államtanács további tehermentesítése érdekében. A legutolsó bővítéssel 2004-ben 8-ra nőtt a fellebbviteli közigazgatási bíróságok száma, a tribunálok száma 2009-ben emelkedett 42-re (21+11 tengerentúli).

¹⁵⁶ NASON, Sarah – SUNKIN, Maurice: The Regionalisation of Judicial Review: Constitutional Authority, Access to Justice and Specialisation of Legal Services in Public Law. *The Modern Law Review*, 76. (2013) 2., 223–253. o.

¹⁵⁷ Például TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, (1993) 9., 543–548., 547. o.; valamint RÁCZ Attila: A közigazgatás külső ellenőrzési fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben. *Magyar Közigazgatás*, (1996) 2., 82–87., 84. o.

IV. fejezet

A hatásköri szabályozás harmadik pillére: az eljáró bíróság összetétele

1. A társasbíráskodás mint szakmaiságot növelő megoldás	89
2. Szakülnökök alkalmazása?.....	91
3. A közigazgatási jogvita fogalmának mellékterméke: a hatásköri viták	91

A bírói kar professzionalitását nyilván megalapozza a megfelelő jogi felsőoktatás, és nagyon fontos szerepe van benne az élethosszig tartó tanulásnak, a folyamatos szakmai továbbképzéseknek. A szakmai színvonal növelésének talán legfontosabb záloga a specializáció lehetőségeinek megteremtése a szervezet és az ügyelosztási rend megfelelő kialakítása révén. A specializáció lehetőségét egyrészt az teremti meg, ha minél több bíró látja el egy adott bíróságon az ítélezési tevékenységet, tehát szűkebb szakterületek alakulhatnak ki. Ez elsősorban – ahogy az előbbiekben bemutattuk – a közigazgatási bíróság illetékességi területének növelésén keresztül valósítható meg. Természetesen kevés bíró esetén is lehet csoportok létesítése, illetve az ügyelosztási rend megfelelő kialakítása révén ilyen szakterület-szűkítést elérni. A specializáció sajátos lehetősége a tanácsban való eljárás, amelynek a szakmaiság fejlesztésében igen nagy szerepe van. A szakülnökök jelenléte egyes területeken szintén segítheti az ítélezési tevékenység színvonalát és a bírák szakmai fejlődését. A közigazgatási bíróvá válás szabályait is lehet úgy alakítani, hogy a közigazgatási szervezetben megszerezhető ismeretek valamilyen módon becsatornázódhassanak az ítélezési tevékenységbe, akár a fogalmazóképzés átalakítása, akár a pályázatok elbírálásának szempontjai révén.

1. A társasbíráskodás mint szakmaiságot növelő megoldás

A szakmaiság növelésének természetesen nem a specializáció az egyetlen útja. Különös figyelmet érdemel az a tény, hogy a közigazgatási bíráskodás főszabály szerint egyfokú, vagyis a vertikális szakmai kontroll (azaz a perorvoslat) kis mértékben képes érvényesülni. Emiatt a horizontális kontroll erősítése mindenképpen indokolt, ez jelenleg reálisan a társasbíráskodás bővítésén vagy esetlegesen kötelező eseteinek meghatározásán keresztül lehetséges.

Mára a közigazgatási bíróságok túlterheltsége miatt igen sok országban eljutottak oda, hogy általános szabállyá vált az egyesbíró eljárása, akkor is, ha az

alkotmányok, illetve perjogi kódexek főszabályként fenntartják a társasbíráskodás elvét. Másod-, illetve harmadfokon a társasbíráskodás elve változatlanul érvényesül mindenhol. Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban első fokon általában egyesbíró jár el. Természetesen vannak kivételek e szabály alól, amelyeket vagy törvény állapít meg, vagy, mint Magyarországon, az egyesbíró utalhatja tanács elé a bonyolultabb ügyeket.¹⁵⁸ Ugyanez érvényesül Hollandiában is főszabály szerint, azaz az általában egyesbíróként eljáró bíróság háromtagú tanács elé utalhatja az ügyet. Ennek fordítottja működik a holland ipari és kereskedelmi közigazgatási bíróságok elé tartozó ügyekben. Ezekben az ügyekben a főszabály a háromtagú tanács eljárása, és kivételként, egyszerűbb megítélésű ügyekben van lehetőség az ügy egyesbíró elé utalására. Adóügyekben a főszabály a háromtagú tanács eljárása, ám ez meghatározott ügyekben öttagú tanácsot is kijelölhet az ügy tárgyalására. Ausztriában törvény állapítja meg az első fokon általánosan érvényesülő egyesbírói elv alóli kivételeket (tagállami vagy szövetségi kormányzat döntései, illetve szövetségi közigazgatási szervek döntései).

Más országokban, ha nem is vált alapelvvé az egyesbíráskodás, akkor is számos esetben lehetőség van arra, hogy tanács helyett egyesbíró járjon el. Németországban a háromtagú, hivatásos bírákból álló tanács az egyszerű megítélésű ügyeket egyesbíró elé utalhatja, amely lehetőséggel az ügyek közel felénél élnek is a tanácsok. Franciaországban továbbra is a társasbíráskodás az alapelv, de számos olyan per van, amelyben vagy a bíróság elnöke, vagy az általa kijelölt egyesbíró jár el.¹⁵⁹ E rendelkezések alapján becslések szerint a közigazgatási *tribunalo*k első fokon az ügyek kétharmadában egyesbíróként hoznak döntést, és még a *Conseil d'État*-n is az ügyek felében egyesbíró hoz ítéletet.¹⁶⁰ Finnországban és Lengyelországban pedig törvény utal bizonyos „rutin-” eljárásokat egyesbírói hatáskörbe. Svédországban a rutineljárásokon kívül a sürgős ügyeket is egyesbíró intézi, egyébként viszont az első fokon általában egy hivatásos bíró és két ülnök ítélkezik tanácsban.

Mivel a gyakorlatban első fokon tudomásunk szerint nagyon ritkán került sor arra, hogy a bíróság tanács elé utalta volna az ügyet, ezért az egyesbírótól tanács elé utalás helyett mindenképpen szerencsésebbnek találnánk e szabályozási technika megtartása esetén a tanácsban való eljárás alapszabállyá tételét és az egyesbíró elé utalást lehetővé tenni a tanács részére.

¹⁵⁸ Lásd az 1952-es Pp. 324. § (4) bekezdését.

¹⁵⁹ Art. L. 3 és L. 222, továbbá R. 222-13 CJA.

¹⁶⁰ WALINE: *Droit administratif*. 578. o.

2. Szakülnökök alkalmazása?

Egyéb, esetlegesen olcsóbb megoldást jelenthet a szakülnöki rendszer bevezetése, illetve a bíraktól speciális képzettség megkövetelése (például közgazdasági végzettség adó- és szabályozott piaci ügyekben való eljáráshoz, mérnöki képzettség építési és környezetvédelmi ügyekhez stb.). Ezek a megoldások a büntetőbíráskodásban jelenleg is alkalmazott megoldások, amelyek a különbírói rendszer kialakítása helyett is hatásosnak bizonyulhatnak. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény jelenlegi 213. § (4) bekezdése alapján „[a] közigazgatási és munkaügyi bíróság ülnökeit elsősorban a munkavállalók és munkaadók érdek-képviselői szervei jelölik.” Ezt a rendelkezést indokolt lenne módosítani, és a közigazgatási perekre nézve is kialakítani valamilyen szabályozást. Ez természetesen nem könnyű, hiszen a szakülnöki közreműködésre alkalmas szakemberek egy nagy része a közigazgatási perek résztvevője is lehet, a végrehajtó hatalmi ág és az igazságszolgáltatási hatalmi ág összefonódása is sok aggályt kelthet. Így elég szűk körben lenne reális lehetőség a szakülnökök alkalmazása.

3. A közigazgatási jogvita fogalmának mellékterméke: a hatásköri viták

Természetesen a generálklauzula szükségképpen növeli a hatásköri összeütközések előfordulásának gyakoriságát. A francia gyakorlatban például azt látjuk, hogy a *Tribunal des conflits*¹⁶¹ még ilyen hosszú idő után sem marad munka nélkül, hiszen a közigazgatási jog fejlődése szükségképpen mozgatja a joggyakorlat és az elmélet alapján kidolgozott választóvonalat.¹⁶² Ugyanakkor a közigazgatási jog fejlődése szempontjából ez a rugalmas szabályozás jóval előnyösebbnek tekinthető. E probléma kezelésére több megoldás is elképzelhető.

Az egyik a korábban Magyarországon is létezett Hatásköri Bírósághoz hasonló intézmény felállítása.¹⁶³ A Hatásköri Bíróság 1907-ben került megszervezésre.

¹⁶¹ A *Tribunal des conflits* egy paritásos, de az igazságügyminiszter által elnökölt bírói fórum <http://www.tribunal-des-conflits.fr/> (letöltve: 2016.10.31.).

¹⁶² Így például a *service public* fogalma, ami korábban ezt a választóvonalat jelentette, egyre kevésbé alkalmas az elhatárolási kérdésekben való döntés orientálására. A francia gyakorlatról részletesen, továbbvezető irodalommal lásd WALINE: *Droit administratif*. 539–572. o.

¹⁶³ STIPTA István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, 2011. 57–66., 64. o.

Váltakozva elnökölte a Kúria, illetve a Közigazgatási Bíróság elnöke, 8 polgári és 8 közigazgatási bíró került ide beosztásra. A konkrét eljárásokban 6 fős paritásos tanácsok jártak el az elnök vagy az alelnök vezetésével. A hivatali személyzetet a minisztérium biztosította.¹⁶⁴ További lehetőség valamelyik bíróság szupremáciájának kimondása, ahogy azt például a spanyol, a portugál és a holland szabályok teszik a közigazgatási bíróság javára. A magunk részéről ez utóbbi megoldást talál-nánk a polgári jogi dogmatika és jogfelfogás dominanciája miatt a legszerencsésebbnek. Jól mutatja ennek szükségességét az állami támogatásokkal kapcsolatos jogegységi határozat, amely ennek a dominanciának a megtörésére praktikus-an kísérletet sem tett, a közigazgatási dogmatikai kérdések elő se kerültek a határozat indokolásában.¹⁶⁵

Utóbbi megoldásnak hátulütője lehet, hogy a rendszer engedi a jogvitát érdemben lefolytatni, akár több fokon is, és ezt követően állapítja meg a felülvizsgálati bíróság azt, hogy a hatáskör kérdésében hozott döntés hibás volt. Ezt a problémát csak részben tudja az áttétellel szemben biztosított perorvoslat enyhíteni. Éppen ezért a megoldások vegyítése is elképzelhető, mintegy kísérleti jelleggel is.¹⁶⁶ Az első évek tapasztalata rávilágít majd arra, hogy melyik megoldás működőképes hazánkban.

¹⁶⁴ 1907. évi LXI. tc.

¹⁶⁵ 1/2013. KPJE.

¹⁶⁶ Németországban is vegyes e tekintetben például a rendszer: a negatív hatásköri vitában a közigazgatási bíróságnak szupremáciája van, az áttételt elrendelő végzése két szinten is támadható.

V. fejezet

A hatásköri szabályok és a bírósági szervezetrendszer metszéspontja

1. Történeti visszatekintés dióhéjban	93
2. A jelenlegi szervezet	94
a) Statisztikai adatok	95
3. A szakmaiság biztosításának lehetséges útjai	98
a) A „szervezeti út”	99
b) Az „eljárási út”	99
c) Az „igazgatási út”	101

1. Történeti visszatekintés dióhéjban

Amikor a szervezeti kérdésekről és a perjogi megoldásokról együtt gondolkodunk, érdemes számba venni az eddigi megoldásokat. Sajnos félmegoldások egész sorát tudjuk felvonultatni. Azért minősítem ezeket félmegoldásokként, mert egyik esetben sem sikerült egy teljes, mind perjogilag, mind szervezetileg kielégítő rendszert létrehozni. 1883-ban felállításra került külön a Magyar Királyi Pénzügyi Bíróság, mert az uralkodó szerint annak ügye halasztást tovább nem bírt.¹⁶⁷ A gyorsan kialakított rendszer egy modellt sem követett vegytisztán, az osztrák szervezeti modellhez igen sajátos, azzal összhangban kevésbé álló perjogi megoldásokat társítottak. 1896-ban sem sikerült a teljes jogalkotói elképzelést megvalósítani. A pénzügyi bíróság bázisán jött létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság; az 1896. évi XXVI. tc. egy igen sajátos vegyítése volt a különböző modelleknek.¹⁶⁸ Szervezetileg csonka lett a rendszer, hiszen nem tudtak a felállítandó első fokú bíróságokról megállapodni, elsősorban az azokra vonatkozó jogállási kérdések miatt. A perjogi rendszer is igen sajátosra sikeredett. Részletes szabályok hiányában a panasznak helyt adó ítélet révén megváltoztatási jogkört gyakorolva, tehát igen erős döntési jogosultságokkal felruházva járt el a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság. Ugyanakkor az alsóbb szint kiépítése elmaradt, a bírói utat pedig taxációval határozta meg az 1896. évi XXVI. tc., tehát csak a törvényben meghatározott ügyekben járhatott el egyetlen bíróság.

¹⁶⁷ STIPTA István: Egyértelmű modellkapcsolatok? – A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, (2016) 4., 10–15., 10. o.

¹⁶⁸ Másként látja ezt a kérdést, de tartalmilag ugyanerre a következtetésre jut. Uo. 15. o.

Ekképpen már az elfogadáskor előrevetítette a rendszer a működési problémákat: a túlterheltséget, s az ezzel járó lassú eljárásokat egyfelől, másfelől pedig a közigazgatási ügytípusok szakadatlan növekedésével párhuzamosan a tulajdonképpeni folyamatos hatáskör-szűkülést. Nem véletlen, hogy már az 1890-es évek végén megjelentek a reformelképzelések, amelyekből azonban 1949-ig vajmi kevés valósult meg.

Az 1991. évi XXVI. törvénnyel kialakított rendszerről is hasonlókat mondhatunk el. A perjogi szabályokat a jogalkotó szinte teljességgel érintetlenül hagyta, s csak a hatósági ügyekben nyitotta meg a bírói utat általános jelleggel. A szervezet terén a rendes bíróságokon belül maradt a közigazgatási bíráskodás. Az 1997-es igazságszolgáltatási reform szintén nem kívánt nagyobb változást megvalósítani: az ítélőtáblák felállítására tekintettel a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság helyett a törvényszékekre kerültek a közigazgatási ügyek, de ez tényleges változást a bírák jogállásának változásán túl nem jelentett. A perjogi szabályozás érintetlen maradt.

2. A jelenlegi szervezet

Az Alaptörvény elfogadását követően a már létező munkaügyi különbírói struktúra aktuális helyzete miatt egy, az egész világon egyedülálló megoldást alakítottak ki. A közigazgatási ügyszakot a munkaügyi bíróságok szervezeti keretei közé helyezték, létrehozva a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat. A közigazgatási ügyszakot tehát nem önállósították:

a) Továbbra is egy másik magánjogias ügyszakkal működik együtt, csak a polgári ügyszak helyébe a munkaügyi ügyszak került. A közigazgatási ügyszak ezzel visszakerült törvényszéki szintről járásbírói szintre, ami jelentős problémát okozott, hiszen számos tapasztalt bíró nem volt hajlandó e szervezeti változásban részt venni, és inkább – ügyszakot váltva – a törvényszéken maradt.

b) A „lesüllyedés” azt is eredményezte, hogy ítélőtáblai szintről törvényszéki szintre került a másodfokú perek elbírálása. A Fővárosi Ítélőtábla a továbbiakban nem rendelkezett hatáskörrel a fellebbezések elbírálására, s a másodfokú eljárásokra való illetékesség kizárólagossága is megszűnt, így a fellebbezéseket szétterítették – már a KMB-k felállítását megelőzően – a törvényszékek között. Így zömével polgári bírák kezébe került a másodfokú ítélkezés, ami egy teljességgel szakmaiatlan megoldás: az elsősorban eljárási végzésekkel szembeni fellebbezések elbírálását, azaz a perjogi kérdések zömében követendő joggyakorlat irányítását tehát – eltekintve azon törvényszéki bíraktól, akik a KMB-re átmenni nem kívántak – olyan bírák végzik, akik az elsőfokú közigazgatási perek világát nem ismerik.

c) Ehhez társul az a további tényező, hogy a kollégiumokat közösen szervezik, az intézmény fogalmával és funkciójával ellentétes módon. A regionális kollégiumok

ugyan szervezhetnek részüléseket, döntéseket viszont nem hozhatnak, s így a szakmai irányítás, amit a kollégiumok gyakorolnak, egy másik ügyszak bíráival együttesen valósul meg. A Kúria szintjén sem önálló a két ügyszak kollégiuma, noha megtartható és megtartandó lett volna legalább ezen a szinten az önállóság.

d) Különbíróságról pedig már csak azért sem beszélhetünk, mert önálló jogi személyisége a KMB-nek nincsen, az a törvényszéki elnök irányítása alá tartozik. Tehát minden lényeges decentralizált igazgatási kérdésben a törvényszéki elnök dönt, aki az esetek 99%-ában nem közigazgatási ügyszakos bíró.

e) Létszámánál fogva is túl kicsi a közigazgatási ügyszak ahhoz, hogy sajátos igényeit a bírósági szervezeten belül ilyen körülmények között érvényesíteni tudja. Ezt mi sem mutatja jobban, mint a képzési tervek, továbbképzési lehetőségek¹⁶⁹ és a vezetői megbízások terén való teljes alulreprezentáltság.¹⁷⁰ Ez persze folyománya annak a bevett magyar gondolkodásnak, hogy a polgári ügyszak „kistestvére” a közigazgatási ügyszak, amely igen erősen a szakmai önállóság, és így a szakmai fejlődés ellen hat. Ezt tükrözi például a közigazgatási pereknek a Polgári Perrendtartásban való elhelyezése és azok különös polgári perré minősítése elleni hosszú küzdelem.¹⁷¹ A hasonló hozzáállású cseh jogalkotót végül az Alkotmánybíróság kényszerítette rá a közigazgatási bíráskodás önállóságának megteremtésére, a közigazgatási perekre vonatkozó polgári perrendtartásbeli fejezet megsemmisítésével. A polgári jog a közigazgatási jogtól ugyanakkor merőben eltérő dogmatikai megoldásokat követ. A KMB-k felállítása során – a már említett bíróvesztés miatt – számos esetben polgári bírák, illetve polgári ügyszakos titkárok kerültek be a KMB-re bírónak. A munkaügyi bírák egyre nagyobb mérvű bevonása a közigazgatási ügyszakba ugyanezt a felfogást tükrözi, amely a polgári jogi tudást továbbra is elegendőnek és megfelelőnek tekinti a közigazgatási jogviták elbírálásához. Azt gondolom, hogy ez a gyakorlat valójában a törvényes bíróhoz való jogot sérti.

a) Statisztikai adatok

A mai világban, ahol a folyamatos tanulás elengedhetetlen a megfelelő szakmaiság biztosításához, a szervezetet is úgy kell kialakítani, hogy azt előmozdítsa. A bírákat

¹⁶⁹ Lásd részletesen KOZMA György: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? *Új Magyar Közigazgatás*, (2009) 2., 51–55., 52. o.

¹⁷⁰ Igazán beszédes adat, és a szervezeti egyensúlytalanságot jól mutatja, hogy a húsz KMB közül csak kettőnek (Budapest és Debrecen) van közigazgatási ügyszakos vezetője, és a hat regionális kollégium közül csupán egynek (Észak-Magyarországi). Ezt a benyomást tovább erősítik a bírói létszámok és az ügyszámok arányszámai: a munkaügyi bírák létszáma 30%-kal haladja meg a közigazgatási bírák létszámát, miközben ez az arány az ügyszámok esetében éppen fordított.

¹⁷¹ A közigazgatási perek polgári perrendtartásból való kiemelésére 2004-ben is volt kísérlet az igazságügyi tárcánál, azonban sajnos sikertelen volt. A tervezetet ismertető, értékelő konferenciáról lásd F. ROZSNYAI Krisztina: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem. *Jogtudományi Közlöny*, (2004) 6., 213–214. o.

a folyamatos fejlődésben leginkább – természetesen a reális ügyteher mellett – a megfelelő szintű specializáció segítheti. Ennek viszont előfeltétele, hogy kellően nagyszámú bírói kar álljon rendelkezésre az egyes bíróságokon. A mai rendszer tanulsága, hogy a közigazgatási ügyek megyei szinten nem kezelhetők. Vagyis továbbra is szükség van a bírák kevesebb bíróságra való koncentrációjára. Ezen állítás alátámasztására érdemes néhány statisztikai adatot figyelembe venni. Ezekből jól látható, hogy a KMB-k megyei illetékességével a jogalkotó konzerválta azt a problémát, hogy az egyes KMB-ken igen alacsony a közigazgatási ügyszakos bírók száma:

Az alacsony létszámok azért jelentenek gondot, mert a közigazgatási ügyek annyira heterogének, hogy megfelelő kezelésük egy bizonyos fokú specializációt elengedhetetlenné tesz. Minél nagyobb területi illetékességgel szervezik tehát meg a közigazgatási bíróságokat, annál több bíró tud egy bíróságon dolgozni, ami a referádák bizonyos specializációját segíti, így a bírónak nem kell az adóügyektől a hulladékügyeken keresztül a szociális ügyekig minden területtel foglalkoznia, hanem elmélyedhet néhány ágazatban. Ez nemcsak az eljárás idejének esetenkénti lerövidüléséhez és a bíró munkaterhének könnyítéséhez vezet, hanem a szakmaiság erősödéséhez is, hiszen ilyen esetekben a bíró nem sok ágazatban kevés ismerettel, hanem kevés ágazatban sok ismerettel fog rendelkezni. Nem véletlen tehát, hogy a legtöbb környező országban regionális szintre telepítették az elsőfokú közigazgatási bíróságokat.

A személyi állomány változásai körében a 369/2012. (XI. 13.) OBHE számú, a 390/2012. (XI. 29.) OBHE számú és a 407/2012. (XII. 11.) OBHE számú határozatok¹⁷² alapján azt látjuk, hogy a törvényszékekről nem került át minden közigazgatási ügyeket tárgyaló bíró a KMB-kre. Természetesen ebben a fellebbezések szétterítése is szerepet játszik, hiszen a jövőben minden törvényszéken lehetnek közigazgatási ügyek. Az eddig is vegyes referadás bíróknál a törvényszéken maradás így nem jelent gyökeres szakmai változást.¹⁷³ A 407/2012. (XII. 11.) OBHE számú határozat tanúsága szerint öt törvényszékről egyetlen bírót sem helyeztek át. A 390/2012. (XI. 29.) OBHE számú határozat indokolása is világossá teszi ezt:

Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok 369/2012. (XI. 13.) OBHE számú határozatomban megállapított létszámának biztosításához nem volt elegendő a törvényszékeken közigazgatási ügyeket tárgyaló bírák megszüntendő álláshely száma, indokoltnak láttam, hogy az érintett törvényszékek esetében a közigazgatási és munkaügyi bíróságok létszáma az üres álláshelyek átalakításának engedélyezésével kerüljön biztosításra.

¹⁷² *Bíróági Közlöny*, (2012) 12., 9., 13., illetve 20. o.

¹⁷³ Tegyük azt is hozzá, hogy a járási szintű KMB-re átkerülés – annak ellenére, hogy a korábbi bírói beosztásokra utaló elnevezésüket és illetményüket jogosultak megtartani a törvényszéki bírák – presztízsvesztéségment is értékelhető.

1. sz. táblázat: A KMB-k engedélyezett létszáma és a közigazgatási bírák száma a birosag.hu alapján (2016 május)

KMB	engedélyezett létszám	munkaügyi bíró	közigazgatási- munkaügyi ügyszak	közigazgatási bíró	közigazgatási bíró munka- ügyre és közig- re kijelölve	munkaügyi bíró és közig.-re kijelölve	munkaügyi bíró közig.-re kijelölve	közig. ügysza- kos bírók száma
Fővárosi KMB	61	12	0	16	11	9	13	27
Budapest Környéki KMB	18	3	0	2	6	0	7	8
Tatabányai KMB	6	2	0	0	1	0	3	1
Salgótarjáni KMB	4	1	0	1	0	0	2	1
Győri KMB	7	1	0	1	1	0	4	2
Szombathelyi KMB	4	0	0	2	0	0	2	2
Székesfehérvári KMB	7	3	0	3	0	0	1	3
Veszprémi KMB	5	0	0	1	1	0	3	2
Egri KMB	5	2	0	1	1	0	1	2
Miskolci KMB	13	0	0	2	3	0	8	5
Nyíregyházi KMB	9	1	0	3	1	0	4	4
Debreceni KMB	9	1	0	6	1	1	0	7
Kaposvári KMB	5	1	0	1	0	1	2	1
Pécsi KMB	7	3	0	2	1	0	1	3
Szekszárdi KMB	4	0	0	0	1	0	3	1
Zalaegerszegi KMB	5	2	0	0	0	2	1	0
Szolnoki KMB	5	1	1	0	1	1	1	2
Kecskeméti KMB	8	0	0	3	2	0	3	5
Gyulai KMB	5	2	0	2	0	1	0	2
Szegedi KMB	8	1	3	2	0	0	2	5

Tehát nemcsak törvényszéki bírói álláshelyek, hanem járásbírói álláshelyek is megszűntek a KMB-ken rendszeresítendő bírói álláshelyek érdekében, a 2013. január 1. napjával működésüket megkezdő közigazgatási és munkaügyi bíróságokra történő bírói áthelyezésekről szóló 407/2012. (XII. 11.) OBHE számú határozattal az OBH elnöke 13 városi bírót helyezett át a KMB-kre. Több mint két tucat törvényszéki, illetve városi bírósági üres, illetve zárolt bírói álláshely átalakítására is engedélyt adott az OBH elnöke azzal, hogy azokat a KMB-ken 2013. január 1-jét követően rendszeresítették.¹⁷⁴ Vagyis számos olyan bíró került be a KMB-kre, akik közigazgatási ügyekben nem feltétlenül jártasak.

A munkaügyi bíróságokkal való egység kérdésével nem foglalkozunk, mert ez kívül esik jelen munka vizsgálódási körén, adott előfeltételnek vesszük. A regionalizáció természetesen – ha a közös szervezeti keretek megmaradnak – számos szempontból hasonlóan érinti a munkaügyi szakágat is.

3. A szakmaiság biztosításának lehetséges útjai

A perrendtartás megalkotása során a jogalkotás tudatosan kerülte a szervezeti kérdésekkel való foglalkozást annak érdekében, hogy ne a szervezet határozza meg az eljárásjogot. Egyetlen kivétel a differenciált hatáskörmegosztás, amelynek megvalósítása már a koncepció elkészítése során is fontos szempont volt: egyes kiemelt ügyek elsőfokú elbírálásának és a fellebbezéseknek egyetlen – lehetőleg azonos – speciális fórumhoz, tehát a törvényszékek mintájára egy vegyesfokú bírósághoz telepítése. A perrendtartásról szóló előterjesztés Kormány általi elfogadása után újra felmerültek a szervezettel kapcsolatos kérdések.

A szervezeti problémák kezelése több úton lehetséges. Természetesen a legkézenfekvőbb a szervezeti szabályok megváltoztatása. A magyar gyakorlatban viszonylag gyakori a szervezeti problémák eljárási eszközökkel való kezelése.¹⁷⁵ A közigazgatási perek történetében is találunk erre példákat. Felmerül még megoldásként az igazgatási út is, hiszen nagyon sok szervezeti nehézség megfelelően kezelhető, illetve kiküszöbölhető (lenne) igazgatási intézkedésekkel.

¹⁷⁴ Az elnökök nélkül számolt kb. 110 fős létszámnak ez közel 25%-a!

¹⁷⁵ Lásd például F. ROZSNYAI Krisztina: Egy szervezeti reform helyetti eljárásjogi szabálmódosítás margójára. In HOLÉ Katalin – KABÓDI Csaba – MOHÁCSI Barbara (szerk.): *Dolgozatok Erdei Tanár Úrnak*. Budapest, 2009. 408–417. o.

a) A „szervezeti út”

A szervezeti szabályok közül a leglényegesebbek az önálló közigazgatási bírósági fórumokat intézményesítő szabályok. A lehetséges irányok kijelölésekor nyilván érdemes azt is megnézni, hogy külföldön milyen válaszok születtek e téren.

1. Minden szinten elkülönülő közigazgatási különbírószági rendszer

A német és a francia „archetípusok” alapján háromszintű közigazgatási (és pénzügyi) különbírószágot hoztak létre például 2002-ben Portugáliában vagy 2005-ben Ukrajnában. A német modellt alkalmazták Bulgáriában két lépcsőben 1996-ban és 2007-ben, 1999-ben Litvániában, 2002-ben Lengyelországban, 2010-ben Horvátországban – azzal, hogy a föderális szint elhagyásával Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot és regionális közigazgatási bíróságot hoztak létre.

2. Alsóbb fok(ok)on hoznak csak létre különbírószágot, a legfelsőbb szint(ek)en pedig a teljes bírósági szervezetrendszerre nézve egységes bírói fórum jár el.

Csak első fokon van közigazgatási bíróság Észtországban (1993) és Szlovéniában. Két fokon működnek közigazgatási különbírószágok Spanyolországban (1998) és Lettországon (2004).

3. Csak Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság működik

Sajátos megoldást választott Csehország, ahol csak Legfelsőbb Közigazgatási Bíróságot hoztak létre. Itt az elsőfokú hatáskörök a rendes bírósági szervezetrendszer második szintjén helyezkednek el; kilenc ilyen vegyes profilú bíróság működik.¹⁷⁶

A közvetlenül a bíróságok szervezetére vonatkozó szabályozás mellett természetesen egyéb faktorok is vannak, amelyek a bírósági szervezet, illetve a bírák jogállásának szabályozásába tartoznak. Ilyen például a bíróság összetételére vonatkozó előírás, hogy egyesbíróként olyan bíró, aki nem volt kinevezését megelőzően bíró vagy titkár, nem járhat el kinevezését követő egy évben. Szintén ebbe a körbe sorolhatók a tanácsok összetételére, illetve a tanácselnökökre vonatkozó esetleges szabályok.

b) Az „eljárási út”

Eljárási eszközökkel: kizárólagos, illetve különös illetékességi okokkal, továbbá a bíróság összetételére vonatkozó szabályokkal az önálló közigazgatási perrendtartásban

¹⁷⁶ Összefoglalást a közigazgatási bíráskodás európaizálódásának jelenlegi tendenciáiról lásd FAZEKAS: Közigazgatási jog. Általános rész III. Budapest, 2017. 324–331. o.

elhelyezendő szabályokkal funkcionálisan részben megvalósulhat a professzionalizáció.¹⁷⁷ Ezt szolgálja továbbá a nemperes eljárások megszüntetésének szorgalmazása, amelynek célja, hogy a titkárok ne nemperes eljárásokat intézzenek önállóan, hanem a tanácsok, illetve egyesbírák keze alá dolgozva a perelőkészítésben és a perek tárgyalásában, illetve a határozathozatalban vegyenek részt. Tehermentesítő funkciójuk ugyanúgy megjelenne, de a bíró mellett dolgozva – természetesen az irányító bíró vagy tanácselnök megfelelő hozzáállása esetén – intenzívebb tanulási folyamatnak lehetnek részesei. Erre jó példát szolgáltat a Kúrián bevezetett tanácsjegyzői rendszer.

A közigazgatási perrendtartás ezekkel az eszközökkel élt is. Ezek közül a szervezeti kérdéseket érintő differenciált hatásköri szabályozás már a törvény elfogadása után, de kihirdetése előtt a politikai csatározások középpontjába került. A köztársasági elnök 2016. december 15-én az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata érdekében megküldte az Alkotmánybíróságnak, s a 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés *a)* és *c)* pontjai alaptörvény-ellenességének és egyben közjogi érvénytelenségének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A köztársasági elnök indítványozta a kifogásolt törvényi rendelkezések elfogadása Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát is. Az indítvány alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény 7. § (4) bekezdése, valamint a 12. § (2) bekezdés *a)* és *c)* pontjai – formai indokok miatt – alaptörvény-ellenesek.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a 7. § (4) bekezdésével a törvény egy, a Bszi. 16. §-ában kifejezetten nem nevesített és nem is szabályozott bíróság, a közigazgatási felsőbíróság eljárására jogosítja fel a Fővárosi Törvényszéket. Ezzel olyan tárgykörben szabályoz, ami a Bszi. mint sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság továbbá megállapította, hogy az egyszerű többséggel elfogadott törvény 12. § (2) bekezdés *a)* pontjában meghatározott hatásköri szabály – tartalmát tekintve – módosítja (elvonja) a sarkalatos Médiatörvényben a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos illetékességébe utalt jogorvoslati eljárást, ezért ellentétes az Alaptörvény *T)* cikk (4) bekezdésével és a IX. cikk (6) bekezdésével. Ugyancsak alaptörvény-ellenesnek ítélte az Alkotmánybíróság a törvény 12. § (2) bekezdés *c)* pontját, amely a közigazgatási felsőbíróságként eljáró bíróság hatáskörébe utalta a választási bizottságok közigazgatási tevékenységével kapcsolatos pereket; ezzel ugyanis az Alkotmánybíróság szerint egyszerű többségű rendelkezéssel módosítja Ve. minősített többségű rendelkezésében megállapított hatásköri

¹⁷⁷ Lásd erről részletesen ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási bíráskodás sarokköveinek megteremtése. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője.* Budapest, 2011. 71–95., 89–94. o.

szabályt azzal, hogy a választási bizottságok székhelye szerinti ítélőtáblák helyett a Fővárosi Törvényszék hatáskörét állapította meg a választási bizottságok közigazgatási pereiben.

A törvény alaptörvény-ellenességének kiküszöbölése érdekében egyes rendelkezések módosításra, míg mások elhagyásra kerültek. Az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenessé minősített 7. § (4) bekezdést, amely a „felsőbíróságként eljáró bíróság” köznévi megjelölést vezette volna be, el kellett hagyni. E rendelkezés elhagyása miatt szükséges volt továbbá mindazon rendelkezések módosítása, amelyek ezt a köznevet használták. Ezeket a hatásköri rendelkezések, illetve a törvényszéki eljárásra vonatkozó szabályok eseteiben a „törvényszék” fogalomra kellett cserélni, azonban bizonyos eljárási cselekményekhez kapcsolódóan (illetékességi vita, kifogás) szükséges volt a Fővárosi Törvényszék konkrét megnevezése. A törvényszéki hatáskör megállapításához kapcsolódóan az illetékességi szabályok kiegészítésre kerültek a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességét megállapító rendelkezéssel.

A sarkalatos törvények perjogi szabályaival való konfliktus rendezése érdekében egyrészt módosításra került a törvény hatályára vonatkozó 1. § (2) bekezdés. Így a módosítás nyomán azon közigazgatási jogvitákra nem terjed ki a perrendtartás hatálya, amelyekre a törvény eltérő bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli. A differenciált hatásköri szabályok esetében a 12. § (2) bekezdésének *a)* pontjának az Alkotmánybíróság által megállapított alaptörvény-ellenességét a kifogásolt szabály szubszidiáriussá tételével lehetett megszüntetni. A 12. § (2) bekezdésének választási bizottságokat nevesítő *c)* pontját pedig el kellett hagyni. Ahogyan a Ve.-vel való összhang megteremtése érdekében a választási jogvitákra vonatkozó valamennyi rendelkezést, köztük a választási bizottságokat közigazgatási szervvé minősítő alpontot és a Kúria elsőfokú hatáskörét megállapító pontot is.¹⁷⁸

c) Az „igazgatási út”

Természetesen igazgatásilag is széles a lehetőségek köre. Ebbe tartoznak azok az eszközök, amelyek közül néhányat a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítását követően végre hazánkban is elkezdtek használni. Ezeket természetesen regionális kollégiumok nélkül is meg lehetett volna már korábban honosítani, ahogy az a kúriai szinten meg is történt bizonyos területeken. Ilyenek az intranetes fórumok, a bírói konferenciák, továbbá az egyéb hivatásrendekkel való szakmai párbeszéd kialakítása. Ide sorolhatnánk még a képzési és továbbképzési tervek és kínálat

¹⁷⁸ 4. § (7) bekezdés 1. pontjának *d)* alpontja, 12. § (4) bekezdés *c)* pont és a 124. § (2) bekezdésének *e)* pontja.

fejlesztését, az aktív közigazgatással közös továbbképzések szervezését, a szignálásban a specializációra való erőteljesebb törekvést,¹⁷⁹ továbbá a bírák munkajelének az ítélkezési tevékenységre koncentrációját, az igazságügyi alkalmazottak feladatainak ehhez képesti meghatározását is.¹⁸⁰ Természetesen a minőségbiztosítási eszközök is részben ezt a célt szolgálják.¹⁸¹ Az igazgatási eszközök alkalmazását jogalkotással nem, vagy csak igen nehézkesen lehet befolyásolni.

Az igazgatási út egyik példája a közigazgatási-munkaügyi regionális kollégiumok felállítása. Igen beszédes az, ahogy egyes bírósági vezetők és az OBH a regionális kollégiumot aposztrofálják, bemutatják. A felületes szemlélő számára ezekből a megnyilatkozásokból akár úgy tűnhet, hogy a regionális kollégium a bírósági szervezeti rendszer egy statikus eleme,¹⁸² a fórumrendszer része.¹⁸³ Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy ez egy szakmai testület, amelynek tagjai egy-egy bíróságon végeznek ítélkezési tevékenységet. A magasabb bírói fórumokon a kollégium a szakmaiság másik védőbástyája a tanácsban való eljárás mellett.

A Bszi. a közigazgatási-munkaügyi bíróságok felállításához kapcsolódóan orvosolni kívánta azt a – korábban is létezett és fentebb tárgyalt – problémát, hogy az alacsony közigazgatási bírói létszámokra tekintettel a törvényszékeken önálló közigazgatási kollégiumok nem működtek, a polgári kollégiumokkal összevontan szervezték meg őket.¹⁸⁴ A járási szintre való „lekerülés” következtében a KMB-ken nem is szervezhetők kollégiumok, még megfelelő létszám esetén sem. Ezért intézményesítésre került a Bszi. által a regionális közigazgatási-munkaügyi kollégium, amely több megyének a közigazgatási és munkaügyi bíráit fogja össze. Az később eldöntendő kérdés volt, hogy hány megyénként alakuljon egy-egy ilyen kollégium. Az Iümt. alapján a bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi

¹⁷⁹ Így például meg lehetett volna már eddig is egy jóval nagyobb fokú specializációt teremteni a Fővárosi KMB-n, ami a differenciált hatáskörmegosztás törvényi szabályozását bizonyos szempontból helyettesítette is volna.

¹⁸⁰ Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata által felállított Európai Igazságügyi Reform Projektcsoport Jelentése (2011–2012) alapján készült összefoglaló például tömör, de alapos képet ad ezen intézkedésekről: http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/nemzetkozi/encj_igugyi_reform_2011_2012_hu.pdf (letöltve: 2016.10.31.).

¹⁸¹ Lásd F. ROZSNYAI: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. 254–265. o.

¹⁸² „A közigazgatási és munkaügyi bíróságok, törvényszékek és a Kúria közé beékelődve pedig – a közigazgatási és a munkaügyi ügyszakban – a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium, az eddigi foghíjas középszinten teremti meg »kapocs« szerepével az alsó és legfelsőbb szint között az összeköttetést.” DEMJÉN Péter: *A regionális kollégiumok szerepe a jogegység előmozdításában a közigazgatási perekben*. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSE Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 213–236., 219. o.

¹⁸³ A honlapon a különböző szintű bíróságokkal együtt van feltüntetve <http://birosag.hu/kozigazgatasi-es-munkaugyi-regionalis-kollegium> (letöltve: 2016.10.31.).

¹⁸⁴ Erről a problémáról részletesen lásd ROZSNYAI: *A közigazgatási bíráskodás sarokköveinek megteremtése*. 87. skk. o.

területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény 4. mellékletében hat közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium került kialakításra. Ezek közül az észak-dunántúli öt, az észak-magyarországi, az alföldi és a dél-dunántúli 4-4 megyét, a közép-magyarországi két megyét fog át, s külön regionális kollégium alakult a Fővárosban (az illetékességi területüket és az általuk átfogott KMB-k összesített közigazgatási ügyszakos létszámát a fenti táblázat részletezi). Célja a szakmai fejlődés és a jogegység biztosítása. Ennek mikéntjét az előttünk álló években kialakítandó gyakorlat formálja majd, elsősorban konferenciákat, illetve tanácskozásokat szerveznek, továbbá újabban a közigazgatási bírói képzés feladata is rájuk hárul a Magyar Igazságügyi Akadémia helyett. Természetesen ezek olyan folyamatok, amelyeknek eredményei – az igen pozitív éves beszámolók¹⁸⁵ és a működést bemutató előadások¹⁸⁶ ellenére – csak hosszú távon és közvetetten, az ítélkezési tevékenységben válhatnak érzékelhetővé. A virtuális kapcsolattartási lehetőségek fejlődésével nyilván sok esetben pótolhatják a személyes érintkezést, ugyanakkor azokat a hatásokat, amelyek egy-egy személyt a napi kollegiális kapcsolatban érik, csak nyomokban lehet így generálni.

¹⁸⁵ Lásd: <http://birosag.hu/kozigazgatasi-es-munkaugyi-regionalis-kollegium> (letöltve: 2016.10.31.) oldalon.

¹⁸⁶ Így például DEMJÉN: A regionális kollégiumok szerepe a jogegység előmozdításában...

D. rész
Felek a közigazgatási perben

I. fejezet	
A felperes	108
1. Jogvédelmi célok és eljárási pozíciók	108
2. Érdekeltségen alapuló keresetindítási jog	109
3. Keresetindítás konkretizált egyéni jogsérelem nélkül	109
a) Előzmények	109
b) Az érintett nyilvánosság bevonása a hatósági eljárásba: a sokügyfeles eljárások.....	111
c) A társadalmi szervezetek ügyféli jogállása	113
4. A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kizárólagos keresetindítási joga az 1952-es Pp. 324. § (2) bekezdés b) pontja, illetve c) pontja alapján zajló perekben	115
a) Helyi önkormányzatok	115
b) Köztestületek	117
5. A privilegizált felperesek keresetindítási jogának speciális kérdései	118
II. fejezet	
Ki legyen az alperes?	122
1. Az állam vagy a közigazgatási cselekményt megvalósító közigazgatási szerv?	122
2. A szakhatóság részvételével zajló perek nehézségei	123
III. fejezet	
Sokszereplős perek	125
1. A multipoláris közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatos perek, illetve a tömeges perlés kezelését szolgáló jogintézmények	125
2. Beavatkozás helyett érdekelt	126
3. Pertársaság	127
4. A mintaper	130

A közigazgatás a közérdek védelme, érvényesítése érdekében tevékenykedik. A közhatalom birtokában, a köz érdekében cselekedve beavatkozik a magánszemélyek életviszonyaiba. Ebből következően a közigazgatási jogviszonyok alapvetően eltérnek a polgári jogi jogviszonyoktól.¹⁸⁷ Amikor a közigazgatás a köz érdekében beavatkozik, a köz érdeke – ahogy erre már többször utaltunk – diffúz, a közigazgatás is egyes aspektusait tudja általában csak figyelembe venni. A közérdek magánérdekeket is véd: a verseny fenntartása a piacon a verseny egyes szereplői részére is fontos. Ugyanígy fontos az, hogy ne kapjanak el az emberek fertőző betegségeket, és ne dőljön rájuk a szomszéd háza. A közigazgatási aktusok, még akkor is, ha kétpólusú jogviszonyokban jönnek létre, harmadik személyeket is érintenek. Erre tekintettel a közigazgatási eljárásjogok már számos esetben kitágították ügyfél-fogalmukat, s nem csak a felperest, illetve olykor nemcsak az eljárás alá vont személyt tekintik ügyfélnek, hanem az érintett harmadik személyeket. Ugyanígy a törvényességi felügyeleti viszonyokban is megjelenhetnének azok a magánérdekek, amelyeket a törvényességi felügyeleti szerv közvetetten véd. A magánérdekek árnyaltabb megjeleníthetősége mellett a másik irány a közérdek fragmentálódásából adódóan az objektív jogvédelem, hordozói az eljáró közigazgatási szervhez hasonlóan szintén a közérdek képviselőjét ellátó szervezetek.

Ezeket a sajátosságokat szükséges a perjogba is transzformálni: a bírósági eljárási jogviszonyt nem a bíró előtt vitatkozó két félre koncipiálni, hanem annak lehetőségét megteremteni, hogy e két érdektől elkülönülő harmadik érdekek is erőteljesen, akár külön pólusként megjelenhessenek. Természetesen ez a polgári perjogi jogintézmények használatát még nem zárja ki, de mindenképpen szükség van hangsúlyeltolásokra, -módosításokra.

¹⁸⁷ Ez nyilván a tipikus, de nem kizárólagos, hiszen vehetnénk például egy nyugdíj-megállapítási ügyet és egy versenyjogi kártérítési ügyet, hogy ezt az állítást nyomban megcáfoljuk. Ez azonban nem célunk, pillanatnyilag a tipikusra koncentrálunk, hiszen ez szolgálhat csak a kodifikáció alapjául.

I. fejezet

A felperes

1. Jogvédelmi célok és eljárási pozíciók	108
2. Érdekeltségen alapuló keresetindítási jog	109
3. Keresetindítás konkretizált egyéni jogsérelem nélkül	109
a) Előzmények	109
b) Az érintett nyilvánosság bevonása a hatósági eljárásba: a sokügyfeles eljárások	111
c) A társadalmi szervezetek ügyféli jogállása	113
4. A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kizárólagos keresetindítási joga az 1952-es Pp. 324. § (2) bekezdés b) pontja, illetve c) pontja alapján zajló perekben	115
a) Helyi önkormányzatok	115
b) Köztestületek	117
5. A privilegizált felperesek keresetindítási jogának speciális kérdései	118

1. Jogvédelmi célok és eljárási pozíciók

A perindítási jog teszi lehetővé azt, hogy egy adott szervezet vagy személy bíróság elé vigyen egy közigazgatási jogvitát, jogosultság annak kezdeményezésére, hogy a bíróság érdemben vizsgálja a kereseti kérelemben foglaltakat. A hatalom-megosztás koordinátarendszerében a keresetindítási jog a bírósági kontroll kifejtésének előfeltétele, hiszen a bíróság csak kérelemre járhat el, hivatalból nem indíthat közigazgatási pert.

A szubjektív jogvédelmi funkció körében a bíróság egyéni jogokat, érdekeket véd, itt a keresetindítási jog értelemszerűen a közigazgatás által okozott jogsérelmen alapul: valamely alanyi jog vagy jogos érdek sérelmét kell valószínűsítienie a felperesnek a kereset befogadhatóságához.

Az objektív jogvédelmi funkció körében azonban a bíróságnak a tárgyi jog védelme a feladata, ezért a keresetindítási jognak alanyi jog vagy érdek sérelméhez kötése nem feltétlenül lehetséges. Itt több lehetőség kínálkozik. Az egyik a privilegizált felperesek körének a kialakítása, ilyenkor a felperes szervezet feladatkörének érintettsége lesz a keresetindítási jog alapja. Ilyen megoldást találunk az ügyész, a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv és a közérdekű keresetindítási joggal felruházott államigazgatási szervek esetében. A másik lehetőség az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés függetlenítése a megsértett jogtól vagy érdektől, és pusztán a közérdek, csoportérdekek vagy alapvető jogok védelmére irányuló tevékenység körének kiszélesítése a keresetindítási jog révén. Így kaphatnak keresetindítási

jogot civil szervezetek. Az önkormányzatok keresetindítási joga hatósági ügyekben e két megoldás metszéspontján található, mert van érintett feladatköre az önkormányzatnak, de a partikuláris közérdek, illetve egyes lakosok csoportérdekének a képviselője is erőteljesen megjelenik akkor, amikor az önkormányzat hatósági ügyekben, főként államigazgatási jogkörben engedélyezendő beruházások ellenében fellép.

2. Érdekeltségen alapuló keresetindítási jog

Kézenfekvő megoldás a keresetindítási jognak az ügyféli minőséghez kötése, s a hatósági határozatokkal szemben általános jogorvoslati eszköznél ez elég is volt. A bírói út kiszélesítése megköveteli a keresetindítási jog szélesebb alapra helyezését, ami az ügyfélfogalomtól való függetlenítést vonja maga után. Ebben természetesen nem kell elszakadni tartalmilag az ügyfélfogalomtól, hiszen a közigazgatás cselekvése, mulasztása általi érintettség továbbra is a legjobb szempont. A jogos érdek fogalma mostanra kezd tisztázódni a bírói gyakorlatban, ami azt mutatja, hogy ebben a tekintetben nincsen szükség változtatásra.

3. Keresetindítás konkretizált egyéni jogsérelem nélkül

a) Előzmények

Az érintett nyilvánosság fogalmának egyik első európai megjelenése az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa (87) 16. ajánlásában található. Ez az ajánlás a nagyszámú ügyfelet érintő közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban fogalmazott meg követelményeket. Ezek az eljárások általában nagyberuházásokkal, elsősorban ipari és infrastrukturális létesítmények engedélyezésével kapcsolatosak – gumiabroncs-gyár, vegyi üzem, repülőtér, autópálya, vasúti sín építése és aztán üzemeltetése. Az Ajánlás az érintettek három kategóriáját különítette el: 1. a felperest és a jogaikban közvetlenül érintett egyéb személyeket, 2. azokat a személyeket, akiknek a jogait, érdekeit érintheti az eljárás, de abban közvetlenül nem vesznek részt és 3. az érintett nyilvánosságot, amelynek tagjai ugyan nem érintettek a konkrét ügyben, de valamilyen közérdeket vagy egyes emberi jogokat szeretnének érvényre juttatni. Az ajánlás e három érintett körre nézve fogalmazott meg eljárási jogokat. Ez az ajánlás természetesen jogi kötőerővel nem rendelkezik, az Európa Tanács tagállamai felé kerültek megfogalmazásra ezek a szttenderdek.

Egy következő fontos állomásnak tekinthető 1998-ban az Aarhusi Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról (a továbbiakban: Egyezmény), amely nem általánosságban a nagyberuházásokkal, hanem kifejezetten a környezetet érintő ügyekkel kapcsolatban vitte tovább a nyilvánosság bevonásának kötelezettségét immár a nemzetközi jog szintjén.¹⁸⁸ Az Egyezmény 2. cikk 5. pontja határozza meg az „érintett nyilvánosság” fogalmát: „jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.” Az Egyezmény három pillére szempontjából most a döntéshozatalban való részvétel és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés lényeges számunkra. A hatósági eljárás szempontjából kiemelten fontos a 6. cikk, mely a különböző, az I. mellékletben felsorolt tevékenységek engedélyezésére irányuló eljárásokra írja elő a nyilvánosság részvételének biztosítását. A bírósági úttal kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket a 9. cikk (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint

Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy alternatívan,

b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a jogorvoslati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét.

Az Egyezményt Magyarország is aláírta, a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre. Az egyezmény azonban nemcsak ezen az úton kezdett el hatni Magyarországon. Az Európai Uniónak a nyilvánosság minél szélesebb körű bevonására irányuló kezdeményezései¹⁸⁹ nem hozták meg a várt egységesedést európai szinten, ezért az Európai Unió úgy döntött, hogy szerződő félként csatlakozik

¹⁸⁸ Ehhez hozzá kell azonban tenni, hogy a legtöbb nagyberuházás általában legalább egy környezeti elemet érint, tehát környezettel kapcsolatos ügynek tekinthető.

¹⁸⁹ Így például a Fehér Könyv az európai kormányzásról [European Governance White Paper COM (2001)] általában állapított meg követelményeket, ezek azonban az egyes részterületre vonatkozó uniós irányelvek (például a genetikailag módosított organizmusokról szóló és a stratégiai hatásvizsgálat irányelv, továbbá a vízügyi keretirányelv) által megfogalmazott követelményektől nagyban eltértek, utóbbiak a tagállamok megítélésére bízta, hogy a társadalmi egyeztetést mennyiben teszik kötelezővé, illetve hogyan szabályozzák az erre irányuló eljárást.

az Egyezményhez.¹⁹⁰ 2003-tól az Egyezmény tehát vegyes egyezménnyé vált, s érvényesülését az Európai Parlament és a Tanács a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003/35/EK irányelv (2003. május 26.) elfogadásán keresztül kívánta elősegíteni. Ezeket az irányelveket természetesen hazánknak is át kellett ültetnie, ez némi késéssel meg is történt. Ezek az irányelvek az érintett nyilvánosság környezeti ügyekben való részvételét tették lehetővé speciális eljárásokon keresztül.

b) Az érintett nyilvánosság bevonása a hatósági eljárásba: a sokügyfeles eljárások

A sokügyfeles eljárásoknak a Ket.-beli szabályozása tulajdonképpen az Ajánlás elemeinek átültetése a közigazgatási eljárásjogba, egy lépés a nyilvánosság részvételének lehetővé tétele irányába, egy speciális eljárás-típusnak¹⁹¹ is tekinthető, amelyre nézve az ügyféli minőség speciális szabályozását adta meg a Ket. 15. § (2) bekezdése. Ezek olyan eljárások, amelyekben az ügy tárgya alapján nem állapítható meg határozottan az ügyfelek köre, s különösen a jogos érdek fogalmának tisztázatlansága nagy jogalkalmazási problémákhoz vezetett. A szabályozás célja eredetileg az volt, hogy az eljárási törvény adjon támpontot az ügyféli kör meghatározásához,¹⁹² szabjon gátat a parttalan jogorvoslat lehetőségének, és alakítson ki olyan eljárásjogi intézményeket, amelyek lehetővé teszik a széles ügyféli kör kezelését. A Ket. 15. § (2) bekezdése ezért leszögezte, hogy „ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.” Az általános ügyfélfogalmat szélesítő, ún. automatikus ügyfél-fogalomról¹⁹³ van itt szó, amely a jog, jogos érdek vizsgálatát kiváltja, tehát a jogalkalmazók számára megkönnyíti az ügyféli kör felderítését. A sokügyfeles ügyekre vonatkozó további szabályozás

¹⁹⁰ Részletesen az ide vezető folyamatokról OBRADOVIC, Daniela: The Interface between EC Rules on Public Participation in Environmental Decision-Making Operating at the European and National Levels. In OBRADOVIC, Daniela – LAVRANOS, Nikolaos (eds): *Interface between EU Law and National Law*. Groningen, 2007. 53–85., 53–56. o.

¹⁹¹ SZALAI Éva: A nyilvános, „sokügyfeles” eljárás szabályozásának problémái a magyar közigazgatási eljárásjogban. In FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 292–302., 296. o.

¹⁹² KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, 2005. 76. o.

¹⁹³ PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, 2012. 63–104., 97. o.

is azt célozza, hogy minél hamarabb, minél szélesebb körben vonják be az eljárásba ügyfélként az érintett személyeket, s ne a jogorvoslati eljárásokban próbáljanak majd érvényt szerezni érdekeiknek. A sokügyfeles eljárással kapcsolatos számos dogmatikai és szabályozás-technikai probléma (túl tág érvényesülési kör, hatásterület fogalmának tisztázatlansága stb.) azonban e rendelkezés hatályon kívül helyezéséhez vezetett. Mivel bármely jogszabály eltérhetett a (2) bekezdés szabályától, ezért a hatályon kívül helyezés nem tekinthető túl nagy veszteségnek. A módosításnak pozitív hozadéka is volt, mivel a 15. § (3) bekezdése¹⁹⁴ újrafogalmazásra került, s ezáltal egyértelművé vált, hogy az általános ügyfélfogalom szűkítésére az ágazati jogalkotónak (a kivett és privilegizált eljárások körét kivéve) nincs lehetősége. Addig ugyanis a „részletesebb ügyfélfogalom” megállapíthatóságát számos esetben így értelmezték, ami ellen az LB Közigazgatási Kollégiuma 2007-ben fel is lépett.¹⁹⁵ A (3) bekezdés új szabálya tehát egyértelműsített: automatikus ügyfélfogalomként szabályozta újra az addigi speciális ügyfélfogalmat, és ehhez hozzákapcsolta a (2) bekezdésben addig szabályozott automatikus ügyfélfogalmat, hiszen mindkettő esetében arról van szó, hogy a jogalkotó mentesíti a jogalkalmazót a jog, jogos érdek fennálltának és érintettségének vizsgálata alól:

(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülő jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

Ez a változás szintén hozzájárulhat a nagyszámú ügyfelet érintő eljárások megfelelő nyilvánosságának biztosításához, de csak az ágazati jogalkotó támogatása esetén. Itt biztató, hogy a (3) bekezdés 2. mondata alapján több automatikus

¹⁹⁴ 15. § (3) bekezdése 2009. december 30-ig: „Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg.”

¹⁹⁵ Így például az építési ügyekben az – az első Ket.-novella, a 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével egyidőben hatályon kívül helyezett – Étv. 53/A. § (2) bekezdését is sok esetben szűkítően értelmezte a gyakorlat: Erre reagált a 1/2007. KK. vélemény [Bíróági Határozatok, (2008) 3.], amely szerint nem tekinthető a Ket. általános ügyfélfogalmát szűkítő rendelkezésnek az Étv. 53/A. §-a. „Az építésügyi- és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban ügyfélnek minősül az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, továbbá akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, valamint akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás az adott ügygel összefüggésben adatokat tartalmaz, így különösen (majd 2006-tól 2009-ig: így vizsgálni kell a következők ügyféli jogállását): a) az építető, valamint b) ha nem azonos az építetővel, az ingatlanral rendelkezni jogosult, c) a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos – a határozattal érintett ingatlanral, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) – telekkel rendelkezni jogosult, kivéve a telekegyesítésre és a telekhatár rendezésre irányuló építésügyi hatósági eljárásokat, d) jogszabályban meghatározott esetekben a tervező, a felelős műszaki vezető, az építési műszaki ellenőr és a kivitelező.”

ügyféli jogállást biztosító rendelkezés született az utóbbi időben.¹⁹⁶ E körben azonban nemcsak az automatikus ügyfélfogalom kimondása, hanem a hatásterületre, annak megállapítására vonatkozó szabályok megfelelőisége is elengedhetetlen.

c) A társadalmi szervezetek ügyféli jogállása

Már a rendszerváltás előtt jelentkezett a nyilvánosság részvételi igénye egyes jelentősebb eljárásokban. Az Áe. 3. § (4) bekezdése egy igen tágan megfogalmazott kiegészítő ügyfélfogalmat állapított meg, amelyre a nyilvánosságot képviselő társadalmi szervezetek szorgalmasan hivatkoztak is. Eszerint „az ügyfél jogállása illeti meg azt a szervezet is, amelynek feladatkörét az eljárás tárgyát képező ügy érinti.” Egyes hatóságok és bíróságok a „szerv” fogalmába a társadalmi szervezeteket is besorolták, s megengedték e szervezetek számára az eljárásokban való részvételt. Más hatóságok és bíróságok azonban szűken értelmezték e fogalmat, s számos esetben visszautasították az ilyen igényeket, csak a közigazgatási szerveknek biztosítva az ügyféli jogállást. Nem véletlen tehát, hogy a Ket. kodifikációjánál az ügyfélfogalom számos aspektusból módosításra került, s az Ajánlásnak megfelelő szabályozás kialakítására törekedtek.

Ez tehát egy szűkítő megközelítés, ami összhangban van a jogalkotó hasonló jellegű törekvéseivel. Ezek akár a kezdeti megengedő, nyilvánosságot támogató gyakorlat kifulladásaként is értékelhetők, ami nem egyedülálló jelenség a térségünkben.¹⁹⁷

A kiterjesztő felfogást mind az Aarhusi Egyezmény, mind a Kvt., mind az EuB gyakorlata megerősíti. Az Aarhusi Egyezményt kihirdető törvény ezt egyértelművé teszi a 2. cikk (3) bekezdésében a környezetvédelmi információk körének kifejezetten tág meghatározásával; a Kvt. 3. § (1) bekezdése alapján az egyes környezeti elemekre vonatkozó külön törvények rendelkezéseit a környezetvédelmi törvény rendelkezésével összhangban állónak mondja ki, valamint 4. § (1) bek. 1. pontja szerint környezeti elem a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői. Az EuB

¹⁹⁶ Például a vasúti építmények építésügyi hatósági engedélyezési eljárásainak részletes szabályairól szóló 289/2012. (X. 11.) Korm. rendelet, amelynek 5. § alapján mindazok, akik a Khvr. szerinti hatásvizsgálati eljárásban ügyfelek voltak, a vasúti építési engedélyezési eljárásokban is ügyfeleknek minősülnek, ugyanígy rendelkezik a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló 159/2010. (V. 6.) Korm. rendelet 5. §-a. Hasonló rendelkezést tartalmaz a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29/B. §-a is. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 4. § (3) bekezdése is ezt erősíti meg: „A szakhatóságok állásfoglalásuk tartalma erejéig ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg a jogszabályokban foglaltak szerint.”

¹⁹⁷ Ilyen következtetésre jut SZEGEDI László: Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tükrében. *Pro Publico Bono*, (2011) 2., 66–70. o.

is a környezeti hatások körét kiterjesztőleg értelmezve (egy projektnek az emberekre, az állat- és növényvilágra, a talajra, vízre, levegőre, éghajlatra és a tájra vagy a kulturális örökségre gyakorolt hatása) jutott arra a következtetésre, hogy a környezeti hatás esetében, amelynek a vizsgálatát az irányelvnek lehetővé kell tennie, nemcsak a tervezett (építési) munkálatok hatásairól van szó, hanem elsősorban a megvalósítandó projekt hatásáról.¹⁹⁸ A problémát a magyar jogalkotó is észlelte már, ezt mutatja például az összevont telepítési eljárás új jogintézményként az Étv.-ben,¹⁹⁹ valamint azok a rendelkezések, amelyek ügyféli jogállást biztosítanak a különböző építési engedélyezési eljárásokban azoknak, akik a hatásvizsgálati eljárásban ügyfelek voltak.²⁰⁰ Ugyancsak erről tanúskodik a Khvr. is, amikor bizonyos esetekben a kumulatív hatások figyelembevételére külön felhívja a figyelmet [5. melléklet *h*) pont és 1. § (3) bekezdés *f*) pont, 2. § (2) bekezdés *e*) pont].

A hatékony jogvédelem elvének is ez a felfogás felel meg, hiszen az egyes munkálatokat engedélyező döntések megtámadásánál a hatásvizsgálat szükségességének a jövőbe vagy a múltba való eltolásával lehetetlenné válik a projekt tényleges hatásának vizsgálata, a hatás jelentőségének vizsgálatát korlátozó vagy kizáró tagállami megközelítés pedig a kapcsolódó irányelv célkitűzéseinek való megfelelést is megakadályozhatja.

A 4/2010. KJE a joggyakorlatot nem feltétlenül a megfelelő irányba tereli a környezetvédelmi hatósági ügy fogalmának új meghatározása révén.²⁰¹ Ennek egyik oka, hogy a KJE nem volt tekintettel a Kvt. 98. § értelmezésénél sem az Aarhusi Egyezményre, sem a kapcsolódó uniós irányelvekre; annak ellenére, hogy az ezekből adódó kötelezettségek teljesítését jelenti tulajdonképpen a Kvt.-nek ez az érintett nyilvánossággal kapcsolatos szabálya. E jogforrások figyelembevétele akár a környezetvédelmi közigazgatási ügy fogalmának tágabb meghatározását is eredményezhette volna, ami az EuB-nak a kérdéskörhöz kapcsolódó gyakorlata alapján helyesebb irányt jelentene a magyar jogalkalmazói gyakorlat számára.

¹⁹⁸ C-2/07. sz. *Paul Abraham and Others v Région wallonne and Others*. ECLI:EU:C:2008:133, 44. pont.

¹⁹⁹ Ilyen eljárás kezdeményezése sajnos egyelőre csak lehetőség az építető számára, nem kötelezettség. Az intézményről és hátteréről lásd SZALAI Éva: Az építési igazgatás, az építési jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest, 2013. 247–297., 281. o.

²⁰⁰ Például a vasúti építmények építésügyi hatósági engedélyezési eljárásainak részletes szabályairól szóló 289/2012. (X. 11.) Korm. rend., amelynek 5. §-a alapján mindazok, akik a Khvr. szerinti hatásvizsgálati eljárásban ügyfelek voltak, a vasúti építési engedélyezési eljárásokban is ügyfeleknek minősülnek. Ugyanígy rendelkezik a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló 159/2010. (V. 6.) Korm. rend. 5. §-a. Hasonló rendelkezést tartalmaz a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. 29/B. §-a is. A 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 4. § (3) bekezdése is ezt erősíti meg: „A szakhatóságok állásfoglalásuk tartalma erejéig ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg a jogszabályokban foglaltak szerint.”

²⁰¹ Hasonlóan vélekedik a KJE-ről Kovács András György: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, 2012. 144. o.

Megfontolandó ez amiatt is, hogy az EuB az Aarhusi Egyezmény olyan követelményeinek érvényesülését is elő kívánja segíteni – ennek keretében pedig a nemzeti bíróságoktól megköveteli a nemzeti eljárási szabályok egyezménykonform, egyúttal kiterjesztő értelmezését –, amelyek átültetése az uniós jogrendbe még nem történt meg.²⁰² Felmerülhet így akár az a kérdés is, hogy az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése alapján a nemzetközi joggal összhangban történő értelmezés²⁰³ elmulasztásáról van-e szó. A konkrét eset jól rámutat erre a KJE okozta diszkrepanciára, hiszen tulajdonképpen a KJE által alakított gyakorlatra vezethető vissza, hogy a környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleget nem mond(hat)ta ki jelen ügyben a Kúria. Mindez számunka a joggyakorlat felülvizsgálatának szükségességét alapozza meg. Erre most jó alkalmat szolgáltat a kormányhivatali integráció újabb állomása, amelynek eredményeként a környezet- és természetvédelmi felügyelőségek a kormányhivatalokba, az országos felügyelőség hatáskörei pedig átkerültek a Pest Megyei Kormányhivatalhoz. Az integrációval kapcsolatos egyéb problémákra – mivel azok nem perjogi kérdések – nem térünk ki ehelyütt. A 4/2010. KJE felülvizsgálatára e szervezeti változás azonban kétségtelenül megfelelő jogalap lenne.²⁰⁴

²⁰² C-240/09. sz. *Lesoochranárske zoskupenie*-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélete [EBHT 2011., I-01255. o.] 37–43. pont.; ELIANTONIO, Mariolina: C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie* VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011. *Common Market Law Review*, 49. (2012) 2., 767–785. o.; JANS, Jan H.: Who is the referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order – A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie* of 8 March 2011. *Review of European Administrative Law*, 4. (2011) 1., 85–97. o.

²⁰³ JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*, (2011) 4., 86–94., 92. o.

²⁰⁴ Az esetről a magyar közigazgatási eljárásjoggal, elsősorban a 4/2010. KJE-vel való párhuzam szempontjából lásd ROZSNYAI Krisztina: A barnamedve esete a szalámival. A közigazgatási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében – az érintett nyilvánosság hatósági eljárásba történő bevonásának példáján keresztül. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, 2013. https://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf (letöltve: 2016.10.31.) 255–272., 267. skk. o.; Az egyezménykonform értelmezés szempontjairól lásd SZEGEDI: Az uniós jognak való megfelelés dilemmái...

4. A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kizárólagos keresetindítási joga az 1952-es Pp. 324. § (2) bekezdés b) pontja, illetve c) pontja alapján zajló perekben

a) Helyi önkormányzatok

A Möt. alapján a hatósági ügyeken kívül hozott önkormányzati döntésekkel szembeni bírósági kontroll kezdeményezésére eredetileg az esetek túlnyomó többségében csak a törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek volt joga. Részben e mechanizmus kritikájaként is felfogható a Bszi. új szabályozása, amelynek alapján a fővárosi, megyei kormányhivatal mellett az előtte folyamatban lévő eljárásban alkalmazandó helyi önkormányzati rendelet megtámadására a bíró is jogosulttá vált a Bszi. eredeti szabályai szerint. A Kúria elé kerülő önkormányzati rendeletek alacsony számára tekintettel a jogalkotó még tovább bővítette a kört és az önkormányzati tanács eljárásának kezdeményezésére feljogosította az alapvető jogok biztosát is. Az eljárások alacsony száma két irányban is elgondolkodtató.

Az egyik, amit nyilvánvalóan jelez, hogy a törvényességi felügyeleti mechanizmusok nem megfelelőek. 3200 települési önkormányzati jogalkotó esetében évi kevesebb mint 100 ügyben normakontroll kezdeményezése egy igen csekély arány, még ha abból is indulunk ki, hogy a kisebb önkormányzatok normaalkotási tevékenysége igen minimális. Ha végignézzük a Kúria Önkormányzati tanácsának döntéseit, akkor látható, hogy a kevés megindult ügy döntő hányada bírói kezdeményezésre került az Önkormányzati Tanács elé.

Ez a helyzet összhangban áll az elmúlt évtizedekben az opportunitás elvének szélesebb körű alkalmazását eredményező nemzetközi fejlődéssel, azonban a *közép-és nyugat-európai rendszerekben ezzel párhuzamosan bővült az egyéni jogviták megindításának lehetősége*, azaz szélesedett azon eljárások köre, amikor jogsérelemre hivatkozva egyének kezdeményezhetnek normakontrollt.²⁰⁵

Az angolszász közjogi rendszerben a közigazgatási szervek – így az önkormányzatok – normatív és egyedi *közjogi* aktusainak törvényességét a bíróságok vizsgálhatják,²⁰⁶ e pereknek a felperesei a jogaikban sértett egyének.²⁰⁷ Hasonlóan felléphetnek az egyének a normatív aktusokkal szemben a francia közigazgatási

²⁰⁵ Lásd HOFFMAN István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Közjogi Szemle*, 4. (2013) 4., 40–42. o.

²⁰⁶ Lásd BARNETT, Hilaire: *Constitutional & Administrative Law*. Abingdon – New York, 2011. 71–72. o.

²⁰⁷ Az angolszász perjogban a normatív és az egyedi aktusok kontrollja között nincs különbség, arra azonos eljárási szabályok vonatkoznak. Lásd ELLIOTT, Mark – BEATSON, Jack – MATTHEWS, Martin: *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford, 2005. 439–440. o.

perjogban is.²⁰⁸ A német közigazgatási perjogban is lehetőség van arra, hogy az önkormányzati rendeleteket egyéni jogsérelemre hivatkozva a közigazgatási bíróságok előtt az érintettek is megtámadják, s ne csak a felügyeleti hatóságoknak legyen erre joguk. Sőt, a normakontroll-indítvány szubjektív jogvédelmi eszközzé és ezzel általános jogorvoslati eljárássá válását mutatja, hogy a normakontroll-eljárás mára már rendelkezésre álló jogorvoslatként az alkotmányjogi panasz benyújtásának előfeltétele.²⁰⁹ Igen érdekes ebből a szempontból a német rendszer, amelyben a törvényességi felügyeleti jogkörök mellett a jogaiban érintett személyeknek is joga van arra, hogy bíróság előtt megtámadják a szerintük törvénysértő normatív aktust a kihirdetésétől számított bizonyos időn belül – ez a szabályozásban fokozatosan csökkent le egy évre. Korlátozás csak az olyan jogsértésekkel szemben van, amelyek a közmeghallgatás során jelezhetőek és kezelhetőek lettek volna, de az indítványozó ezzel a lehetőséggel nem, vagy megkésetten élt.

Két körülmény tovább árnyalja azonban a szabályozást: az egyik, hogy csak bizonyos, a településrendezés, illetve építési jog területére tartozó rendeletek támadhatóak meg az önkormányzati rendeleteken túl. Ugyanakkor viszont a bíróság a közigazgatási jogforrásokat félreteheti egyfajta incidenter normakontroll-hatáskört gyakorolva. Az önkormányzati jogalkotás esetén biztosítandó jogvédelem funkcionálisabbá válhatna hazánkban is, ha a keresetindítást a jog- vagy érdeksérelemtől tennénk függővé és nem egy államigazgatási szerv privilégiumaként kezelnénk.

b) Köztestületek

A köztestületek alapszabályt és egyéb olyan belső szabályzatokat alkothatnak, amelyek a tagokra és a köztestület tisztségviselőire, szerveire kötelezőek. Ezek a szabályzatok nem jogszabályok és nem is közjogi szervezetszabályozó eszközök a Jat. értelmében, de közigazgatási normatív aktusok. Alkotmánybírói normakontrollnak nem képezhetik tárgyát,²¹⁰ bírósági kontrolljukra a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv kezdeményezésére kerülhet csak sor. Ez a szerv

²⁰⁸ A bírósághoz fordulás lehetősége szempontjából az egyedi és az általános aktus között nem tesz lényegi különbséget a francia perjog. WALINE: *Droit administratif*. 547–572. o.; BROYELLE, Camille: *Contentieux administratif*. Paris, 2013. 17–57. o.

²⁰⁹ Lásd HUFEN: *Verwaltungsprozessrecht*. § 19, 4. és 19. skk. margószám; BADER, Johann – FUNKE-KAISER, Michael – KUNTZE, Stefan – VON ALBEDYLL, Jörg: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchststrichterlichen Rechtsprechung*. Heidelberg, 2007. 303–311. o.

²¹⁰ Ez következik az Abtv. 15. címében foglaltakból, amelynek rendelkezései a Jat.-hoz illeszkedve az önkormányzati rendeletet, a közjogi szervezetszabályozó eszközöket (és a jogegységi határozatot) említik. Az e téren korábban kialakult alkotmánybírói gyakorlat is ezt igazolja: 1926/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 534., illetve 417/B/2005. AB határozat, ABH 2008, 2245.

a jogsértés megszüntetésére való felhíváson túl annak eredménytelensége esetén bírósági eljárást kezdeményezhet.²¹¹ Amennyiben ezt megteszi, a bíróság normakontrollt végez. A helyi önkormányzatok kapcsán megismert törvényességi felügyeleti renddel ellentétben a köztestületek esetében nincsen közös szabályozás, az egyes köztestületeket intézményesítő törvények külön-külön szabályozzák azt. Így az is az ágazati jogalkotótól függ, hogy melyik bíróság milyen eljárási szabályok alapján jár el. Nagyfokú változatosság állt hát elő ezen a téren, ugyanis a vonatkozó törvények nem utalják ezeket a pereket mindig az 1952-es Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontjának megfelelően az 1952-es Pp. XX. fejezete szerinti perre.²¹² A köztestületek rendeltetéséből kiindulva mindenképpen az lenne a kívánatos megoldás, hogy mindig közigazgatási perben történjék a törvényességi felügyelethez kapcsolódó jogviták elbírálása. A normakontroll-eljárások közigazgatási perré alakítása, és a közigazgatási normatív aktusok beemelése a generálklauzula révén a közigazgatási jogvita fogalmi körébe számos jelenlegi jogvédelmi hiátust betöltene, javítva az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést és a jogvédelem hatékonyságát is. Mivel ezek a szabályzatok nem alaki jogforrások, vizsgálendő, hogy vannak-e olyan kérdések, amelyeket külön szabályozni kellene. A jelenleg problémaként felmerülő kérdések a generálklauzula, a jogsérelemhez kötött keresetindítási jog és a három kereseti kérelem-típus által orvoslást nyernének; az ideiglenes jogvédelem körében szükséges külön szabályozni az ideiglenes alkalmazási tilalom elrendelésének kimondhatóságát.

Vagyis fontos lenne, hogy a törvényességi felügyeletre ne kizárólagos, hanem kiegészítő jogvédelmi mechanizmusként tekintsen a jogalkotó, és ennek konzekvenciáit a generálklauzula megalkotásán túl a szervezeti törvényekben is levonja a törvényességi felügyeleti jogkör kiegészítő jogvédelmi mechanizmuskénti újraszabályozása, valamint a tagoknak biztosított jogvédelemre vonatkozó, a közigazgatási perek általános szabályainak érvényesülését megakadályozó speciális rendelkezések hatályon kívül helyezése révén.

5. A privilegizált felperesek keresetindítási jogának speciális kérdései

Az ügyféli jogállás az általános ügyfélfogalom [Ket. 15. § (1) bekezdés] vagy valamely különös ügyfélfogalom [Ket. 15. § (3)–(5) bekezdés] alapján, sokügyfeles eljárás

²¹¹ A törvényességi fellépés nyomán induló bírósági eljárásról, illetve a törvényességi felügyelethez kapcsolódó dogmatikai kérdésekről részletesen lásd BARABÁS: A Kúria ítélete... 82–89. o.

²¹² FAZEKAS: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései. 92. o. A gyakorlatban a perjogi szabályoktól függetlenül általában közigazgatási ügyszakban kerülnek ezek a jogviták elbírálásra.

ügyfeleként vagy kvázi ügyfélként illelhet meg egy önkormányzatot a hatósági eljárásban. A bírói gyakorlat következetes abban, hogy a jognak, jogos érdeknek mindig közvetlennek kell lennie ahhoz, hogy valaki érdemben hivatkozhasson a közigazgatási határozat jogellenességére.²¹³ A közigazgatási szervek mint kvázi ügyfelek esetében a feladatkör veszi át az alanyi jogok, jogos érdekek szerepét, és a feladatkör és a jogsérelem közötti közvetlen kapcsolat alapozza meg a keresetőségi jogot. Az önkormányzatok keresetindításával és keresetőségi jogával kapcsolatban kialakult bírói gyakorlat – mivel a bírói gyakorlat nehezen tudja kezelni az önkormányzatok általános hatáskörét – a helyi közügy generálklauzulája, az Ötv. 1. §-a mellett az Ötv. 8. §-át is bevonta a feladatkör megalapozásába, annak ellenére, hogy utóbbi pusztán egy exemplifikatív felsorolását adta az önkormányzati feladatköröknek.²¹⁴ Így alakult ki az az álláspont, hogy általában a generálklauzulára való hivatkozás nem biztosít kellő alapot a keresetőségi jog bizonyításához, mindig szükséges a konkrét ágazati jogszabályok alapján részletezni, hogy miben áll a feladatkör érintettsége.²¹⁵ E gyakorlat kialakulásának nyilván az is oka, hogy a közigazgatási szervek kvázi ügyféli jogállását biztosító rendelkezést, az Áe. 4. § (3) bekezdését sem elsősorban az önkormányzati képviselő-testületre szabva alakították ki. Célja részben a hatásköri összeütközések könnyebb kezelhetősége és az anyagi jog esetleges hiányosságainak pótlása: a szabályozás mindkét esetben a különös hatáskörű államigazgatási szerveket (és a köztestületeket) kívánja „helyzetbe hozni”. Ebben a szabályozási koncepcióban a helyi önkormányzatok igen nehezen találják meg a helyüket.

Éppen ezért célszerű lehet egy olyan kiegészítő rendelkezés a keresetindítási jog kapcsán, ami azt mondja ki, hogy a privilegizált felperesek esetében jog, jogos érdek sérelmén a privilegizált felperes által védendő közérdek, illetve alkotmányos alapelv, érték sérelmét kell érteni. Ez azonban egy olyan szabály, amely a bírói gyakorlatban a civil szervezetekkel kapcsolatban ma is él. A – már nem alkalmazható, de megállapításaiban a 4/2010. KJE által fenntartott – 1/2004. KJE ugyanis többek között azt is leszögezte, hogy

(...) a magyar élő jog is – felismerve a környezetvédelem jelentőségét az emberiség jelenlegi és jövőbeli egészséges életfeltételeinek biztosításában – egyre inkább kiterjeszti a jogvédelem határait, és konkrét egyéni sérelem igazolásán kívüli esetekben is fellépést biztosít a közérdeket, nagyobb közösséget ért környezeti sérelem vagy veszélyhelyzet esetén. A feljogosított állampolgári szervezeteket megillető tárgyi

²¹³ Lásd például EBH 2005, 1281.

²¹⁴ Ennek elemzéséhez HOFFMAN István: Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle*, (2010) 4., 26–32., 29–30. o.

²¹⁵ Uo. 32. o.

jogvédelem mind a közvetlen bíróság előtti fellépést (közérdekű kereset formájában), mind a bírósági jogorvoslat igénybevételét lehetővé teszi.

E jogegységi döntés is rávilágít arra, hogy az objektív jogvédelem létjogosultságát a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok csak abban az esetben ismerik el, ha a jogalkotó perindítási jogosultságot vagy ügyféli jogállást biztosít bizonyos szervezeteknek, személyeknek. A környezetvédelmi civil szervezetek esetében pedig a keresetösségi jog alapja a jog/jogos érdek sérelme helyett a környezetvédelmi szabályok megsértése lehet: csak és kizárólag ezek sérelme esetén lehet sikeres a civil szervezet keresete.²¹⁶ A gyakorlat tehát külön kifejezett törvényi rendelkezés hiányában az objektív jogvédelmet biztosítani hivatott keresetindítási jogosultságoknál is a „szubjektív” jogsérelmeknél működő megoldás szerint vizsgálja a perbeli legitimációt.

A 2/2004. KJE jogegységi határozat azonban azt is világossá teszi, hogy a keresetösségi jog vizsgálata a feladatkör érintettségén túl problémás a privilegizált felpereseknél, sőt, mondhatnánk, lehetetlen. Jól mutatja ezt a jogegységi döntés alapját képező megfontolás, amely az általános hatáskört próbálta kezelhetővé tenni és az annak alapján való perindítást korlátok közé szorítani. A közvetlen demokratikus legitimációval rendelkező helyi önkormányzatok a területükön lakók érdekeit sokkal közvetlenebbül jelenítik meg, emiatt kvázi ügyféli pozíciójuk sokban hasonlít a civil szervezetekéhez, mint egyéb közigazgatási szervekéhez. A feladatkör általi közvetlen érintettséget arra szűkíteni, hogy az ügyből keletkezik-e közvetlen feladata az önkormányzatnak, némiképpen aggályos, ellentétben áll a helyi közügyek intézésére való általános felhatalmazottsággal. Ugyanis elképzelhető például, hogy a későbbiekben konkrét feladatai származnak majd az önkormányzatnak, de a per idején nem lehet biztonsággal állást foglalni arról, hogy lesz-e ilyen feladata az önkormányzatnak vagy sem. Nem véletlen tehát, hogy a már korábban említett, a Férihegyi postai kicserélő üzem építési ügyében előjött ez a kérdés is, és a Kúria Önkormányzati tanácsa, amely ebben az ügyben felülvizsgálati tanácsként járt el, az itt ismertetett gyakorlattól eltért. Sajnos az Ötv. 1. és 8. §-ára való hivatkozás kapcsán nem fejtette azonban ki, hogy milyen megfontolások alapján döntött az ügyben konkrét feladat keletkezésének hiányában is a keresetösségi jog fennállása mellett. Ez az eltérés részben persze az Önkormányzati Tanács speciális személyi összetételével, illetve sajátos ítélkezési körével is magyarázható, hiszen teljesen más szempontból néz egy alapvetően önkormányzati normák törvényességi kontrollját végző testület ezekre a kérdésekre, mint a hagyományos, klasszikus közigazgatási pereket tárgyaló bírák.

²¹⁶ BH 2012, 26.

Az Mötv. helyi közügyre vonatkozó új generálklauzulája, elsősorban az interaktív modell beemelése révén, szintén alapot adhat a jövőben az önkormányzat feladatkör általi érintettségének újraértelmezéséhez.

Fontos eldöntendő előkérdés még, hogy szükséges-e önálló keresetindítási jogot adni az önkormányzatoknak, vagy elegendő érdekelt félként a perbelépést, illetve a beavatkozást megengedni? Ha abból indulunk ki, hogy a keresetindítási jog tulajdonképpen az önkormányzathoz való jog érvényesítésének egyik módja, és figyelembe vesszük, hogy az Mötv. 5. §-a kimondja, hogy a „helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül”, akkor ez inkább azt erősíti, hogy önálló keresetindítási jogot kell biztosítani az önkormányzatnak. Azt az Alkotmánybíróság is kiemelte, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében meghatározott önkormányzati feladat- és hatáskörök nem alapjogok, hanem „alaptörvényi szinten védett feladat- és hatásköri csoportok”, de azt is elismerte, hogy ezek valamilyen módon védelemben részesülnek.²¹⁷ Kétségtelen, hogy az Alaptörvény nem intézményesíti kollektív alapjogként az önkormányzathoz való jogot sem, ez azonban nem jelenti azt, hogy a feladat- és hatáskörcsoportok ne lennének legalább bírósági védelemre érdemesek. Az Mötv. 5. §-a is ezt az értelmezést erősíti, hiszen erősebb védelmet jelent a perindítási jogosultság, mint az érdekelt féli pozíció megadása.

²¹⁷ 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés [7], ABH 2014, 1726. Részletes elemzését lásd HOFFMAN István: Az Alkotmánybíróság döntése az önkormányzati törvény és az ún. Budapest törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességéről szóló alkotmányjogi panaszról. *Jogesetek Magyarázata*, (2015) 1., 3–8. o.

II. fejezet

Ki legyen az alperes?

1. Az állam vagy a közigazgatási cselekményt megvalósító közigazgatási szerv?	122
2. A szakhatóság részvételével zajló perek nehézségei	123

1. Az állam vagy a közigazgatási cselekményt megvalósító közigazgatási szerv?

Ha kicsit körülnézünk Európában, azt láthatjuk, hogy sok közigazgatási per a közjogi jogalanyt (tehát az államot, a helyi önkormányzatot, más közjogi jogi személyt) rendeli perelni, más közigazgatási perrendtartások viszont a közigazgatási cselekményt megvalósító, elmulasztó konkrét közigazgatási szervet, intézményt teszik meg alperessé. Előbbi csoportba tartoznak Németország, Franciaország,²¹⁸ Spanyolország és Szlovénia,²¹⁹ utóbbiba Ausztria, Horvátország.²²⁰ Dogmatikai kérdés rejlik emögött, amely a közjogi jogalanyokkal kapcsolatos, és részletes tárgyalása szétfeszítené jelen értekezés kereteit.²²¹ Ugyanakkor nem tehetjük meg, hogy ne foglalkozzunk röviden ezzel a kérdéssel. A jelenlegi magyar közigazgatási perjog a polgári perjogi hagyományoknak jobban megfelelő megoldásként a közigazgatási határozatot hozó szerv ellen rendeli a pert megindítani.

Kétségtelenül sok problémától megkíméli a jogalkalmazókat a jogalkotó, ha nem a konkrét eljáró hatóságot rendeli perelni, hanem az államot, amelynek nevében a feladatkörét a közigazgatási szerv gyakorolja. Nézzük vázlatosan végig, milyen előnyei lennének ennek a megoldásnak!

- A jogutódlásból esetlegesen adódó nehézségek nem terhelnék olyan mértékben a pert, mint az jelenleg előfordul, hiszen a képviselő esetleges kiesését könnyebb megoldani, mint a fél megszűnését. Utóbbi esetben félbeszakadásnak van helye, előbbi különösebben nem érinti a per menetét.
- A jogutódlás kérdéseit a szervezeti átalakulást szabályozó jogszabály rendezhetné mindig a konkrét szervre vonatkozóan.

²¹⁸ A francia közigazgatási perjogban csak az államot lehet perelni. A képviseletet a legtöbb esetben a prefektus látja el. Például CJA, *Partie réglementaire*, Art. R431-10, Art. R776-13.

²¹⁹ VwGO Art. 78 Abs. (1); ZUS Art. 17 (5).

²²⁰ *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* § 18.; horvát közigazgatási perrendtartás 18. §.

²²¹ A közjogi személyiséggel kapcsolatos alapvető kérdésekről lásd FAZEKAS: *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. 105–171. o.

– A közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségrevonás egyszerűsödne, főként az önkormányzatok által ellátott államigazgatási hatósági ügyek esetében jelentene ez könnyebbé.

Természetesen nehézségekkel is jár egy ilyen megoldás bevezetése, elsősorban a szabályozás kialakítására nézve. Itt ugyanis a közjogi személlyel kapcsolatos dogmatikai kérdések rengetegébe téved a jogalkotó, és keresi a választ arra, hogy:

– Hogyan szabályozható az, hogy az állam az alperes és nem a határozatot meghozó, azt elmulasztó szerv? A közigazgatási szerv és az állam között milyen kapcsolat van? A közhatalom forrása az állam, amelyet a közigazgatási szerv gyakorol, de mondhatjuk-e azt, hogy az állam nevében jár el?

– Mi a helyzet azokkal a szervekkel, amelyek rendelkeznek közhatalommal, azt az állam nevében gyakorolják, de nem közigazgatási szervek (például MNB, OBH)?

– A közigazgatási szerződéseknél hogyan kell az alperes(ek) személyét meghatározni, milyen különös rendelkezésekre van szükség?

Nyilvánvaló, hogy ennek a kérdésnek a részletes dogmatikai elemzése szétfejténe az értekezés kereteit, és tekintettel arra is, hogy e megoldás alkalmazásának nincsen realitása, mellőzzük azt.

2. A szakhatóság részvételével zajló perek nehézségei

A szakhatóság beavatkozói pozíciója szintén sok hátrányos következménnyel van a jogalkalmazói gyakorlatra nézve. Az egyik folyomány, hogy – annak ellenére, hogy a hatósági eljárásban a szakhatóság az eljáró hatósággal mellérendeltségi jogviszonyban van, ugyanaz a két hatóság feladata – a szakhatóság által eldöntött kérdéseket a bíróság teljesen máshogy kezeli, mint az eljáró hatóság által eldöntötteket. Sajnos ez a bírói gyakorlatban két irányban is problémákat generál.

Egyrészt rendszeresen megfigyelhető, hogy a bíróság a szakhatósági állásfoglalást mintegy a hatósági eljárás előfeltételének – mondhatni „szent tehénnek”²²² – tekinti, amelyre nem terjed ki vizsgálati jogköre. Ez azért is nagyon problematikus, mert a szakhatósági állásfoglalás elméletileg a megtámadott döntés része, amelyet – az azt vitató kereseti kérelem esetében – ugyanolyan vizsgálatnak kell alávetni, mint az eljáró hatóság döntését. Ráadásul a szakhatósági állásfoglalás, különösen, ha nemleges, teljes mértékben meg is határozhatja a hatóság döntését; így a szakhatósági állásfoglalás vizsgálatának „kikerülése” a bírósági eljárásban azt eredményezi, hogy annak hibáit – megfelelő kereseti kérelem ellenére – nem vizsgálják

²²² ERDEI Árpád: A trónfosztott királynő uralkodása, avagy a bizonyításelmélet szent tehene. *Magyar Jog* (1991) 4., 210–216. o.

felül. Az így keletkezett jogsérelmek nem nyernek orvoslást. További káros következmény lehet, hogy a megismételt eljárásban sem tud a hatóság jogszerű döntést hozni, mert a szakhatóságra nézve nem állapít meg konkrét rendelkezést az ítélet, s továbbra is jogszerűtlen állásfoglalást ad a szakhatóság.²²³

Másrészt egy teljesen ellentétes irányú gyakorlat is kialakult, ami szintén részben a szakhatóságnak nem alperesi pozíciójából fakad. Megfigyelhető, hogy a szakhatóság hozzájárulásában érintett szakkérdésekre nézve a bírák hajlamosak szakértőt kirendelni. Ez által a szakhatóság által eldöntött kérdés sokkal intenzívebb vizsgálat tárgyává válik, ami túlbizonyítottsághoz és olykor felülmérlegeléshez vezet. A bíróságnak itt alapvetően azt kellene vizsgálnia, hogy a szakhatóság a Ket. szabályai szerint járt-e el, ahogy ezt teszi az eljáró hatóság esetében is. Vagyis az esetek többségében nincsen szükség szakértő kirendelésére, hanem az általános szabályok szerint vizsgálendő a szakhatósági hozzájárulás jogszerűsége. Az alperesi jogállás ezen a problémán talán segítene, akárcsak azon a nehézségen, hogy a szakhatóság beavatkoziként nem érdekelt különösebben a szakhatósági hozzájárulásának „megvédésében”, hiszen a perköltség pervesztesség esetén őt nem terheli, és egyéb negatív következmények sem származhatnak rá nézve a perbeli inaktivitásból. A szakhatóság alperesi jogállása szükségessé teszi a pertársaság szabályozását is.

²²³ Erre jó példa a Legf. Bír. Kfv. II. 39.083/2007/7. számú ítéletben ismertetett pertörténet. A felülvizsgált ítélettel magával már ellentétes irányú problémák merültek fel.

III. fejezet

Sokszereplős perek

1. A multipoláris közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatos perek, illetve a tömeges perlés kezelését szolgáló jogintézmények	125
2. Beavatkozás helyett érdekelt	126
3. Pertársaság	127
4. A mintaper	130

1. A multipoláris közigazgatási jogviszonyokkal kapcsolatos perek, illetve a tömeges perlés kezelését szolgáló jogintézmények

Akár felperesi, akár alperesi oldalon előfordulhat az, hogy több, eltérő jogokkal, érdekekkel illetve hatáskörrel rendelkező személy vagy szerv vesz részt egy közigazgatási jogviszonyban (például építtető és szomszédja, építésügyi hatóság és szakhatóság). Ezt a helyzetet tovább bonyolíthatja az, ha az alap közigazgatási jogviszony nem két-, hanem többpólusú: az építtető szomszédja vagy a kapcsolattartási ügyben a nagymama is ügyfél a megelőző eljárásban. A közigazgatási perjognak képesnek kell lennie arra, hogy e bonyolult közigazgatási jogviszonyokat leképezze a perbeli jogviszonyokra.

Az eljárási szabályozás több ponton tartalmaz olyan rendelkezéseket, jogintézményeket, amelyek a több vagy esetleg nagyszámú személy részvételével zajló perek vitelét hivatottak megkönnyíteni. Ilyenek:

- az érdekelt jogintézménye;
- a kollektív perlés intézményei, a privilegizált felperesek jog- és érdeksérelemtől elszakított perindítási jogosultságai;²²⁴
- az azonos jog- és azonos vagy hasonló ténybeli alapon megvalósult közigazgatási cselekmények együttes megtámadásának lehetősége;
- az azonos vagy hasonló tény-, illetve jogbeli alapon keletkezett jogviták bíróság általi együttes kezelése (egyesítés, illetve mintaper);
- több felperes közös perindítása esetén a közös képviselő meghatalmazásának kötelezettsége;
- a hatásterület kijelölésével folyt közigazgatási eljárásokhoz kapcsolódó speciális közlési szabályok.

²²⁴ Lásd fent, a felperesről szóló fejezetben.

2. Beavatkozás helyett érdekelt

A polgári jog beavatkozás jogintézménye helyett szükséges egy olyan konstelláció kialakítása, amely jobban leképezi a többpólusú közigazgatási eljárási jogviszonyokat. Ez különösen arra tekintettel is elengedhetetlen, hogy a beavatkozóhoz képest a közigazgatási perben szereplő harmadik személyeknek általában jóval szorosabb kapcsolata van a per tárgyával. Ez arra vezethető vissza, hogy a közigazgatási eljárási jog ügyfélfogalma jóval lazább kapcsolatokra épül, mint amilyenek a polgári jogi jogviszonyok.

Kérdésként merül fel, hogy az ilyen módon érintett személyek harmadik felek vagy csupán az eljárás egyéb szereplői. Szabályozástechnikailag azonban helyesebbnek tűnik az utóbbi megoldás annak kimondása mellett, hogy az érdekeltet a közigazgatási perben – eltérő rendelkezés hiányában – a féllel azonos eljárási jogok illetik meg, és azonos kötelezettségek terhelik. Azon szabályok esetében tehát, amelyek a felekről együttesen rendelkeznek, ott ugyanarra jogosult, illetve kötelezett, mint a felek, ha a jogszabály kifejezetten eltérően nem rendelkezik. Ha azonban csak a felperesre vagy az alperesre vagy a kettőre együttesen rendelkezik a szabály, akkor az az érdekeltre nem vonatkozik. Az érdekelt a felek rendelkezési jogának tiszteletben tartására kötelezett, vagyis ha a felperes eláll a keresetétől, ebben az esetben az érdekelt az eljárást nem folytathatja.

A perbelépésnek több variációja lehetséges, annak érdekében, hogy minden megelőző eljárás nyomán kialakult helyzetet lefedjen a szabályozás. Így azt írásban vagy szóban saját kezdeményezésre bejelentheti az érdekelt korábbi értesülése alapján. Ha erre nem került sor, a perbelépés lehetőségéről a bíróság értesíti az érdekeltet. Az érdekelt perbelépésének szabályai a feszes pervitel miatt kiemelt jelentőséggel bírnak. Ha volt megelőző eljárás, a keresetlevél benyújtásáról a közigazgatási szerv tájékoztatja az érdekelteket, a perbelépés lehetőségéről azonban annak a perben játszott jelentőségére tekintettel a bíróság értesíti az ismert érdekelteket. Sokügyfeles ügyekhez kapcsolódó perekben az érdekelteket hirdetményi úton is lehet értesíteni, ekkor a bíróság dönt erről, és a közigazgatási szervet kötelezi az értesítés közzétételére. Mivel értesíteni csak az ismert érdekelteket lehet és kell, azt is fontos rögzíteni, hogy a perbelépés lehetőségéről való értesítésre, és annak nyomán a perbelépés bejelentésére a perbelépés lehetőségéről korábban nem értesített érdekelt esetében az eljárás során bármikor lehetőség van, akárcsak arra, hogy a perbelépés lehetőségéről nem értesített fél a bíróság értesítésének hiányában bejelentse a perbelépését. A mellőzött ügyfelek szempontjából e lehetőség igen nagy jelentőséggel bír. Szintén helyzetük könnyítése érdekében még akár a perorvoslati kérelemben is bejelenthető a perbelépés. Ekkor a perorvoslati eljárásban kell az érdekeltnek – perbelépésének engedélyezése esetén – azt bizonyítania, hogy a perben

való addigi részvételének hiánya jelentős, az ítélet érdemére kiható szabályszegés volt. Az érdekelt perbelépésének ilyen tág körben való megengedése kielégítőbb megoldást nyújt a mellőzött ügyfél számára, mint az esetleges perújítás.

A perbelépést a bíróság engedélyezi, s ugyancsak a bíróság zárja ki az érdekeltet a perből, ha az szükséges. A perben való részvételhez nem elég a perbelépést bejelenteni, azt a bíróságnak engedélyeznie is kell, ez a végzése – pozitív döntés esetében – a közléskor emelkedik jogerőre. Ezen időpontot megelőzően nincs lehetőség perbeli cselekményekre. A perbelépés bejelentéséhez kapcsolódó eljárási cselekményekre természetesen ez a korlátozás nem vonatkozhat, hiszen akkor sem a perbelépés bejelentésére, sem a perbelépés elutasításával szembeni perorvoslatra nem lenne mód. A további pervitelt ellehetetlenítő végzések ellen fellebbezésnek van helye, a perbelépés megengedése ellen azonban külön perorvoslat nem áll rendelkezésre, az ítélettel szembeni perorvoslatban támadható a bíróság e döntése. A megelőző eljárásból mellőzött személy esetében a tisztességes szemponjtából az olyan megoldás az optimális, amelyben a mellőzött ügyfél saját döntése szerint akár felperesként, akár érdekeltként beléphet a perbe, ebben az esetben tehát az ő választásától függően alakul perbeli helyzete.

3. Pertársaság

Felperesi oldalon igen szűk körben ismeri el a bírói gyakorlat a pertársaságot, az egységes pertársaságot pedig az általános perjogi szabályok alapján eddig majdnem-hogy kizártnak tartotta. Alperesi pertársaságokkal is csak az ágazati jogban találkozhatunk, ezekre azonban az jellemző, hogy a további alperes nem közigazgatási szerv, hanem a megelőző eljárás ügyfele.²²⁵ A felekre és a közigazgatási cselekményekre vonatkozó szabályozásra tekintettel a közigazgatási perjogban mind felperesi, mind alperesi oldalon szükséges a pertársaság szabályozása, hiszen számos újfajta konstellációval találkozhatunk a közigazgatási cselekmény tágabb fogalma miatt.

Az eljárásoknak a szakhatósági közreműködésen kívül eső integrálására, összekapcsolására tekintettel is fontos, hogy legyen lehetőség alperesi pertársaságra. Ennek révén jellemzően két (vagy több) olyan közigazgatási szerv együttes perben állására adódik lehetőség, amelyek közösen valósítottak meg valamely közigazgatási cselekményt. A közigazgatási cselekmény közös megvalósításnak két tipikus esete,

²²⁵ Ilyen például a kisajátításról szóló 2007. évi CXVIII. törvény 32. § (1) bekezdése alapján a kisajátítást kérő, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 30. § (8) bekezdése alapján pedig a kártalanítás megfizetésére kötelezett, ha a kisajátítási, illetve kártalanítási döntést támadja a kisajátítást, illetve tulajdonkorlátozást elszenvedő felperes.

hogy az egyik közigazgatási szerv közigazgatási tevékenysége a másiknak a kereketlevélben vitatott közigazgatási tevékenységén alapul, a másik pedig az, hogy a közigazgatási cselekmények megvalósítására ugyanabban a megelőző eljárásban került sor. Mindkettőre példaként szolgáló – bár a közigazgatási szervezetrendszer elmúlt években bekövetkezett integrációját, centralizációját követően egyre ritkább – eset a szakhatósági közreműködéssel megvalósult közigazgatási cselekmény. Az együttes megvalósítás egyéb eseteit is ismeri a hatósági eljárásjogi szabályozás.

Ilyenek az eljárást kezdeményező aktusok, amelyeknek alapján egy közigazgatási szerv valamely közigazgatási cselekmény megvalósítására köteles.²²⁶ Hasonló a helyzet az integrált eljárásokkal, amelyekben több közigazgatási szerv működik közre.²²⁷ Különösen akkor van ennek nagy jelentősége, amikor a jogorvoslat szempontjából nincs strukturálva az eljárás, tehát csak a végső döntés ellen van jogorvoslat. Ebben az esetben a megtámadható döntés elleni perben lehet csak vitatni az eljárás során hozott többi döntést, így a több alperes együttes perlésének kiemelt fontossága lehet.²²⁸

Szintén elképzelhető ez a helyzet olyan esetekben, ahol egyes szervek jóváhagyásához, engedélyéhez kötött valamely közigazgatási aktus kiadása. Ilyen lehet például a hatósági szerződés felügyeleti szerv általi jóváhagyásának ágazati jog szerinti megkövetelése.²²⁹

A véleményező, akárcsak az eljárást általában, döntéshozatali kötelezettség és a döntés tartalmának meghatározása nélkül megindító szervek esetében ugyanakkor nem beszélhetünk együttes megvalósításról, hiszen a vélemények, eljárás megindítása iránti aktusok nem determinálják a közigazgatási cselekményt, azokhoz a közigazgatási szerv nincs kötve. Az esetek egy részében pedig nem is közigazgatási szervek a véleményező testületek.²³⁰ Vannak olyan vélemények és eljárást kezdeményező

²²⁶ Egy ilyen konstrukció, az adószám felfüggesztésére vonatkozó szabályozás, valamint az azt vizsgáló 3196/2015. (X. 14.) AB határozat kritikai elemzését lásd Kovács András György: Közigazgatási bíráskodás – erősödő alapjogvédelem? *Fundamentum*, (2016) 1., 79–86., 83. o.

²²⁷ Az Étv. 30/B. § szerinti összevont telepítési eljárás erre jó példa. Itt a 194/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet – az építési beruházások megvalósításához szükséges eljárások integrált intézésének részletes szabályairól és a közreműködő hatóságok kijelöléséről szóló rendelet alapján kijelölt közreműködő hatóság és a társhatóságok ugyan külön-külön döntéseket hoznak, és azokat önállóan közlik, de igen szoros tartalmi kapcsolat van a döntések között, célszerű lehet tehát – főleg, ha egyidőben születnek a döntések – az együttes megtámadás perökonómiai szempontból.

²²⁸ Az eljárások strukturálásának kérdésköréről lásd G. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog által közösen biztosított jogvédelem perjogi aspektusai című részt.

²²⁹ A Ket. 76. § (6) bekezdésének szabálya az Ákr. alapján olyan kiegészítő rendelkezés lesz, amelyre külön felhatalmazás nem szükséges, azért nem tartalmazza az Ákr. már ezt a szabályt.

²³⁰ Például a várossá nyilvánítási eljárásban közreműködő bizottság a területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet 15. §-ban. Ugyanakkor önmagában ez még nem teszi kétséges az alperesi részvételük lehetőségét, hiszen a Kp. 4. §-a alapján kvázi közigazgatási szervnek minősülhetnek, amennyiben a véleményük közigazgatási cselekménynek minősül.

aktusok, amelyekre a fent leírtak nem igazak és az eljáró hatóságot kötik.²³¹ Ebben az esetben valódi jogvédelmet az adhat, ha a véleménye, illetve az eljárást kezdeményező aktus is támadható az ügy érdemében hozott döntés megtámadásával együtt.

Az előbbi példához hasonlóan, bár szakértői közreműködésként szabályozza az ágazati jogalkotó, felmerül a Kp. e szabályának alkalmazása például abban az esetben is, amikor az eljáró hatóság az ellenőrzése során szakértőként keres meg egy másik közigazgatási szervet.²³² Ezt a vélekedést erősíti még az Alkotmánybíróság 13/2006. (V. 5.) AB határozata.²³³

Szintén szükség van az alperesi pertársaság jogintézményére azokban az esetekben, amikor a közigazgatási szerződést a szerződésben részt nem vevő személy támadja: ezt a pert is a közigazgatási szerződés megvalósításában részt vevő valamennyi személy ellen kell indítani, hiszen a szerződő felek közösen valósították meg a közigazgatási tevékenységet, azaz állapottak meg a közigazgatási szerződés szerinti tartalommal. Az alperesi pertársaság ebben az esetben nem feltétlenül csak közigazgatási szervekből áll, hiszen akár a hatósági szerződés, akár más közigazgatási szerződés esetén lehet a közigazgatáson kívüli személy a közigazgatási szerv mellett a másik szerződő fél.²³⁴

²³¹ Így például a polgármesternek a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletben meghatározott esetekben kiadott településképi véleménye ugyan az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 14. § (2) bekezdése szerint „jogszábról alapuló bizonyítékként” kell figyelembe venni, de ugyanezen kormányrendelet 18. § (4) bekezdésének c) pontja kötelező elutasítási okként szabályozza azt az esetet, „ha a tervezett építési tevékenység... c) engedélyezését a polgármester a településképi véleményében nem javasolta.”

²³² Ilyen például, amikor a NAV megkeresi az SZTNH-t egy adott adózó kutatás-fejlesztési tevékenységének minősítése érdekében. Ez tulajdonképpen egy minősítési eljárás lefolytatását kezdeményező aktus, amelynek az SZTNH köteles eleget tenni. Továbbá, az SZTNH által adott szakértői vélemény a szabályozásból kiolvashatóan köti az adóhatóságot. Rendszertanilag ugyanis ez a szakértői közreműködés is a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítése című VI. fejezetben található, amely szerint a minősítési eljárásra az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni, s ugyanilyen minősítésre kerül sor akkor, amikor az adóhatóság az adóigazgatási szabályok e célból „szakértőként” megkeresi az SZTNH-t, mint közigazgatási szervet. Ezt erősíti az is, hogy az SZTNH szakértői vélemény kiadására irányuló eljárására a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 42. § (1) bekezdésének második mondata határidőt állapít meg, e kormányhivatalnak az eljárásban való közreműködését a közigazgatási cselekmény megvalósításában való részvételként lehet ekképpen értelmezni.

²³³ A szóban forgó AB határozat (ABH 2006, 921.) alkotmányellenesnek ítélte egy adott közigazgatási szerv szakhatósági eljárási pozíció helyett biztosított szakértői közreműködését előíró, az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KÖViM rendeletnek a 99/2004. (VII. 24.) GKM rendelettel módosított szabályait. Az ott található megállapítások *mutatis mutandis* véleményünk szerint az SZTNH adóellenőrzési eljárásba integrált szakértői véleményére és a polgármester negatív településképi véleményére is alkalmazandóak.

²³⁴ Most is van ilyen pertársaság, például a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXIII. törvényben szabályozott egységes perben, ahol a pert a Közbeszerzési Döntőbizottság, valamint a szerződő felek ellen kell megindítani [173. § (1) bekezdés].

Szintén alperesi pertársaság állhat elő az általános hatályú rendelkezések megtámadásakor, amennyiben az azt alkalmazó közigazgatási cselekményt más közigazgatási szerv valósította meg.²³⁵

4. A mintaper

A közigazgatási perrendtartásban a mintaper funkciója az egyszerre nagyobb ügyterhet generáló hasonló esetek koncentrált intézése. Nem egyedüli megoldás erre a kérdésre; az egyesítés, illetve a felfüggesztés jogintézményei önmagukban is sokszor alkalmasak az ilyen helyzetek kezelésére. Közös bennük az is, hogy első-sorban nem a felperesi igényérvényesítésnek, hanem a bíróságra nehezedő ügyteher kezelésének a megkönnyítése a céljuk.

A mintaper nem úgynevezett *pilot*-eljárás, amelynek a lényege az, hogy egy új jogértelmezési kérdést felvető ügyet gyorsan végigvigyen a bírósági szervezet-rendszeren, és minél hamarabb felsőbb bírósági álláspontot alakítson ki a jogegység megőrzése érdekében. Itt az ügyteher-csökkentés csak melléktermékként jelentkezik a felsőbb bíróság számára. Van példa e két funkció egybecsúszására is, ilyen például az EJEB *pilot*-eljárása. Tulajdonképpen az egyetlen körülmény, amely a kettős funkciónak gátat szab, hogy legalább tíz eljárásra van szükség az alkalmazásához. E feltételen kívül szükséges, hogy ez a legalább 10 eljárás nagyjából egy időben, egy és ugyanazon bíróság előtt, azonos jogi és azonos ténybeli alapon induljon. Az a részfeltétel, hogy a tények azonosak legyenek, a közigazgatási jogi szabályozás szabályozástechnikai sajátosságából tulajdonképpen többnyire adódik, hiszen az anyagi jogi normák általában az azonos élethelyzetben lévő személyekre tartalmazzanak jogokat vagy kötelezettségeket. Ez a sajátos nyitott diszpozíciójú, 1-1 ágazati jogszabály valamennyi kötelezéstartalmú szabályához kapcsolódó szankcionáló normákra azért igaz, mert azokat önállóan normaként mindig azzal a szabállyal együtt tekinthetjük egy normának, amelynek a megszegéséhez éppen kapcsolódik a szankció alkalmazása. Ezen túl természetesen a szankcionálás eljárásjogi kérdései körében is adódhat ilyen helyzet (például hogyan kell értelmezni a szankcionálásra nyitva álló határidő leteltét). A jogalap azonosságához pedig elég, hogy egy közigazgatási szerv ugyanazon jogszabályhely alapján valósít meg közigazgatási cselekményeket, így például egy hatóság számos, jogilag azonos helyzetben lévő személy számára nem folyósít egy ellátást ugyanazon jogszabályhely alapján, vagy

²³⁵ Ez a helyzet például a köztestületi szabályzatot alkalmazó, nem a köztestület legfőbb döntéshozó szerve által hozott döntés megtámadása esetén, jellemzően fegyelmi testületek vagy más tisztségviselők által hozott döntéseknél.

folyósít ugyan minden jogosult számára egy adott ellátást, de nem olyan összegben, mint amelyben a jogosultak szerint a jogszabály előírja. Vagy éppen egy bányá megvalósítása érdekében kerül sor több ingatlan egyidejű kisajátítására, és valamennyi kisajátítást elszenvedő a kisajátítás közérdekűségét vitatja.

Mint említettük, e konstellációk nemcsak a mintaperrel, hanem az előbb bemutatott egyéb módokon is kezelhetők: ha a potenciális felperesek tudnak egymásról, akkor lehetőségük van arra, hogy pertársakként közösen nyújtsanak be keresetlevelet. Fontos lehetőség, hogy nem csupán egyetlen közigazgatási cselekmény támadható közösen, hanem több, azonos jogi és azonos vagy hasonló ténybeli alapon megvalósított közigazgatási cselekmény vagy mulasztás is. Ezzel a felperesi pertársaság a csoportos perléshez jó kereteket tud adni. Azt majd a gyakorlat mutatja meg, hogy az ilyen típusú csoportperrel kapcsolatban felhozott aggályok a közigazgatási perek világában megalapozottak-e. Mivel új e jogintézmény, több garanciális szabályra egyelőre nincsen szükség. E tekintetben intő példa ugyan is a mintaper német jogintézménye (*Musterverfahren*), amely túlszabályozottsága miatt a gyakorlatban nem játszik szerepet.

A bíróság – akár hivatalból, akár kérelemre – az előtte folyamatban lévő ügyeket is egyesítheti egy eljárássá, ezzel létrehozva a felperesi pertársaságot. Ez különösen olyankor indokolt megoldás, amikor egy közigazgatási cselekményt sok felperes támad egymástól függetlenül. E megoldás azonban csak egy bizonyos felperesi létszámig tud hatékony lenni, amennyiben nem egyetlen közigazgatási cselekményről van szó. Fontos hangsúlyozni: tekintettel arra, hogy az egyesítés, illetve a pertársaság is megfelelő alternatíva, az, hogy a Kp. legalább tíz eljárást követel meg a mintaperhez, nem túlzás; az ennél kevesebb eljárás egyesítésére a Kp. szabályai alapján lehetőség nyílik, hiszen az azonos vagy hasonló jogalappal rendelkező ügyek tekinthetők egymással szorosan összefüggőnek különböző felperesek esetén is (természetesen ennél több eljárás egyesítésének sincsen akadály). Az egyesítés annyiban több lehetőséget is kínál, hogy egyrészt nem szükséges, hogy az eljárások ugyanazon bíróság előtt induljanak, hanem különböző azonos hatáskörű bíróságok előtt is folyamatban lehetnek. Másrészt a jog- és ténybeli azonosság sem követelmény: elegendő a szoros összefüggés.

E. rész
Kereseti kérelmek
és pertípusok

I. fejezet	
Az 1952-es Pp. XX. fejezete kereteinek szétfeszítése	136
II. fejezet	
Marasztalási kereset	138
1. Marasztalás az 1952-es Pp. XX. fejezetében	138
2. Marasztalásra irányuló önkormányzatokkal kapcsolatos perek	138
a) Az Möt. újításai az önkormányzatok közötti, jellemzően vagyoni elemekkel kapcsolatos jogvitákra nézve	139
b) A közjogi felelősségrevonás	140
c) Az önkormányzatokkal kapcsolatos további perek	142
III. fejezet	
A mulasztási kereset mint speciális marasztalási kereset előképei a hatályos magyar jogban	143
1. Az eljárásra kötelezés mint a mulasztási per pótléka	143
2. A mulasztási per Möt. szerinti előképe	144
IV. fejezet	
A köztisztviselési törvényességi felügyeleti szerv által indítható nem aktusfelülvizsgálati keresetek	146
V. fejezet	
A közigazgatási nemperes eljárások	147
1. A nemperes eljárás kényszerűen diszfunkcionális használata	147
2. Megtartandó, illetve új nemperes eljárások	148
VI. fejezet	
A bírói hatáskörben lévő normakontroll-eljárások: speciális bírósági eljárások vagy közigazgatási perek?	150
1. Normakontroll = önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata, illetve önkormányzati jogalkotási feladat elmulasztása	150
2. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárásai	153
3. Normakontroll eljárás vagy általános közigazgatási per?	154
VII. fejezet	
A megállapítási kereset szükségességének kérdése	156

A közigazgatási perben a bíróság által meghozható döntéseket a jogalkotó két irányból tudja szabályozni: egyrészt a benyújtható keresetek vagy ezekből fakadóan a perek tárgya, másrészt a bíróság által hozható döntések tartalma felől. A tételes jogi szabályozásban kettősséget figyelhetünk meg: a keresethez kötöttség a perben hozandó érdemi döntés szempontjából a hatékony jogvédelem biztosíthatóságára tekintettel nem érvényesül,²³⁶ így a hangsúly a tételes jogi szabályozásban inkább a bíróság döntési jogkörén van. A kereseti kérelem tartalmának szabályozása sem hagyható figyelmen kívül, hiszen erről az oldalról is megközelíthető a meghozható döntések köre, a két kérdéskör elválaszthatatlan egymástól. A keresethez kötöttség azonban abban nyilvánvalóan mindig érvényesül (és tulajdonképpen ebben kell csak mindenképpen érvényesülnie), hogy mit jelöl meg a felperes a per tárgyaként, tehát hogy egy meghozott döntést támad-e, vagy a bíróság révén szeretné a közigazgatást cselekvésre bírni, vagy csak valamely tény, állapot fennállását vagy éppen fennállásának hiányát kéri kimondani. Így nem haszontalan a hatásköri szabályozáshoz kapcsolódóan azt is rögzíteni, hogy mi lehet a közigazgatási perek tárgya, a közigazgatási jogvita mit takarhat. E szabályozás nyilván szorosan összefügg a bíróság döntési jogkörével, annak egyszerre rugalmas és időtálló kialakítására kell törekedni. Mivel a legutóbbi időkben már az 1952-es Pp. szerint is többféle kereseti kérelemmel, illetve azokhoz kapcsolódó döntési jogkörrel találkozunk a közigazgatási bírósági eljárásokban, érdemes ezeket áttekinteni, hiszen azok az új szabályozáshoz fontos támpontokat szolgáltathatnak.

²³⁶ A magyar közigazgatási perjogban ez azt jelenti, hogy a bíróság a keresetben állított jogszabálysértés körében vizsgálódhat és a szerinte megfelelő jogkövetkezményt alkalmazhatja. Dönthet úgy, hogy a hatályon kívül helyezés helyett megváltoztat, és az ügy jellegétől függően arról is, hogy milyen hatállyal helyez hatályon kívül. Arról is a kereseti kérelemtől függetlenül dönt, hogy új eljárásra kötelezésnek van-e helye.

I. fejezet

Az 1952-es Pp. XX. fejezete kereteinek szétfeszítése

A polgári perben alapvetően három fajta keresetet különböztethetünk meg: a megállapítási, a marasztalási és a jogalakítási keresetet.²³⁷ A közigazgatási határozat megtámadására irányuló jogalakítási, az 1952-es Pp. általános rendszerében kivételes kereseti kérelmet tekinthetjük a legutóbbi időkig az egyetlen, általános keresetfajtának a közigazgatási perben. A bíróság döntési jogkörére vonatkozó fent idézett szabály nem tette lehetővé az alperessel szemben marasztaló döntés meghozatalát. Ennek oka, hogy a jogalkotó kizárólag a hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatát tekintette az 1952-es Pp. XX. fejezete megalkotásakor céljának. Ez az akkori viszonyok között érthető is volt, rögzült emiatt azonban az a tétel, hogy „közigazgatási perben a Pp. 122. §-a és 123. §-a nem alkalmazható, mert *megállapítási és marasztalásra irányuló keresetek* előterjesztésének nincsen helye.”²³⁸ Természetesen a közigazgatási eszköztár jelentős kibővülését²³⁹ követően is a közigazgatási aktus létét érintő jogalakító bírósági döntés a leggyakrabban meghozandó döntés a közigazgatás feletti bírósági kontroll során. A kereseti kérelem itt jogviszony alakítására irányul, hiszen azt célozza, hogy a bíróság a jogszabályszegés következményeként helyezze hatályon kívül a közigazgatási határozatot (vagy határozatokat).²⁴⁰ Ezzel a bíróság vagy létrehoz, vagy módosít, vagy megszüntet valamilyen közigazgatási (általában anyagi) jogi jogviszonyt. Ugyanez történik abban az esetben is, amikor az 1952-es Pp. kivételes megoldásként lehetővé teszi, hogy egyes ügyfajtákban a bíróság megváltoztassa a közigazgatási szerv döntését.

Azonban éppen a közigazgatási eszköztár bővülése és a jogvédelmi szint emelkedése miatt mára sokkal differenciáltabb a kép. Számos olyan közigazgatási bírósági eljárást szabályoztak az elmúlt két évtizedben, amelyben a bíróság nem jogalakító, hanem marasztaló vagy megállapító ítéletet hoz, tehát nem tud az 1952-es Pp. 339. § (1)–(2) bekezdése alapján érdemi döntést hozni. Emiatt e rendelkezés mellett a jogrendszerben több olyan szabály jelent meg, amely külön szabályozza egy-egy közigazgatási bírósági eljárásra nézve az abban meghozható döntéseket.

²³⁷ KENGyel Miklós: A keresetindítás. In NÉMETH János – Kiss Daisy: *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest, 2010. 487–548. o.

²³⁸ DEMJÉN–DOBÓ–HUBER: Bírósági felülvizsgálat. 598. o.

²³⁹ Lásd részletesen, továbbvezető hivatkozásokkal F. ROZSNYAI: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. 61–157. o.

²⁴⁰ Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértéssel kapcsolatos kivételt értelemszerűen nem emeljük ki külön, mert a kereseti kérelem szempontjából nincsen jelentősége.

A felperes leggyakrabban valamilyen közigazgatási aktust támad meg a bíróság előtt, azaz aktusfelülvizsgálatot kér a bíróságtól. Ebben az esetben a bíróság az aktus törvényességét, jogszerűségét vizsgálja, s ennek hibája esetén az aktust hatályon kívül helyezi. Ezáltal a közigazgatási jogviszonyokat alakítja: elsősorban anyagi jogi jogviszonyokat hoz létre, szüntet meg, vagy módosít, attól függően, hogy mire irányult a hatályon kívül helyezett aktus.

Számos esetben ez a jogviszony-alakítás azonban nem végleges jellegű, csak akkor lesz az, ha a hatályon kívül helyezés mellett a bíróság nem kötelezi új eljárásra a (vagy valamelyik) korábban eljáró hatóságot, illetve ha a bíróság megváltoztatja a döntést.²⁴¹ Amennyiben nem fejeződik be a bíróság előtt az ügy végleg, a hatályon kívül helyezés mellett a bíróság a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi, ilyenkor döntésének elvileg marasztaló jellege is lesz.²⁴²

Az előző két évtized jogfejlődése azonban azt mutatja, hogy valamennyi kereset típusra szükség van a közigazgatási jogviták kapcsán is. Azok az esetek ugyanis, amikor a közigazgatás nem hatósági aktus formájában cselekszik, nem is kezelhetők az 1952-es Pp. XX. fejezetének keretei között. Nem véletlen, hogy a közigazgatási bíróság saját feladat-meghatározását is csak e keretek között állapítja meg: „a közigazgatási bíróság a közigazgatás bírója, a közigazgatási jogviták elbírálására kapott alkotmányos hatáskört. A közigazgatási bíróság a közigazgatási szerveknek azon cselekményeinek jogszerűségéről és alkotmányosságáról foglalhat állást, amelyek (köz)igazgatási természetűek és az Alaptörvény, valamint más törvény az aktusfelülvizsgálatot a hatáskörébe utalja”.²⁴³ Az aktusfelülvizsgálat a közigazgatási szervek által meghozott egyoldalú döntések vizsgálatát jelenti, s így nem nyújt minden közigazgatási cselekménnyel szemben, minden közigazgatási jogvitára megfelelő megoldást. Ez azt eredményezte, hogy részben az 1952-es Pp. XX. fejezetében, részben más jogszabályokban a bíróság marasztalási típusú döntések meghozatalára is felhatalmazást kapott, illetve erre irányuló kérelmek is benyújthatóak.

A magyar közigazgatási perjogban tehát számos jelét látjuk annak, hogy a per tárgya a jogalkotó szerint sem korlátozódhat közigazgatási ügyekben a közigazgatási döntések törvényességének vizsgálatára. Célszerűnek mutatkozik a bíróság döntési jogkörének általános jelleggel való kiszélesítése, legalább a közigazgatási jog területére tartozó szerződéses jogviták elbírálása, illetve a hatáskörét nem gyakorló szerv hatáskörébe tartozó feladat ellátására kötelezése, és valamely közigazgatási cselekmény vagy mulasztás jogsértő jellegének megállapítása iránti kereseti kérelmek megalkotásával.

²⁴¹ A megváltoztatási jogkör problémájával majd a bíróság döntési jogkörénél foglalkozunk részletesen.

²⁴² Ezt a jelleget nagyban relativizálja azonban az a tény, hogy e döntés végrehajtására közvetlenül nincs mód. Erről részletesen lásd alább, az I. A hatékony jogvédelem különböző idődimenziói: a bíróság döntése előtti és utáni jogvédelem című rész II. fejezetét.

²⁴³ Kúria Kfv.III.37.315/2012/4.

II. fejezet

Marasztalási kereset

1. Marasztalás az 1952-es Pp. XX. fejezetében	138
2. Marasztalásra irányuló önkormányzatokkal kapcsolatos perek	138
a) Az Möt. újításai az önkormányzatok közötti, jellemzően vagyoni elemekkel kapcsolatos jogvitákra nézve	139
b) A közjogi felelősségrevonás	140
c) Az önkormányzatokkal kapcsolatos további perek	142

1. Marasztalás az 1952-es Pp. XX. fejezetében

Az 1952-es Pp. XX. fejezetében talán az első repedést a kereseti kérelmek, illetve bírósági döntések szempontjából a hatósági szerződés jelentette. A hatósági szerződés az ügyfél szerződésszegése esetén hatósági határozatnak minősül, s e fikció révén az 1952-es Pp. XX. fejezetének szabályai szerint vizsgálható. A hatósági szerződésekkel kapcsolatos azon jogviták esetében, ahol az nem minősül hatósági határozatnak, néhány eltéréssel az általános szabályokat rendeli alkalmazni az 1952-es Pp. 324/A. §-a. Ebben az esetben is a közigazgatási bíróság jár el, tehát elvileg közigazgatási perről van szó. Ez a pertípus a marasztalásra irányuló közigazgatási per prototípusának is tekinthető akár, hiszen a 324/A. § összefoglalja, hogy mely általános szabályok érvényesülésének nincsen helye ebben a perben. Sajnos az egyéb közigazgatási szerződések esetében (például a finanszírozási szerződés és a köznevelési megállapodás) – éppen az 1952-es Pp. XX. fejezetének erre való alkalmatlansága miatt is – polgári jogvitának van helye a rendes bíróság előtt.

2. Marasztalásra irányuló önkormányzatokkal kapcsolatos perek

A helyi önkormányzatok nem hatósági döntéseivel kapcsolatos bírósági ellenőrzés rendszerében számos „innovatív” megoldás került kialakításra.²⁴⁴ A Bszi. és az 1952-es Pp. elindultak 2012 elején a közigazgatási perjogi rendezés útján,

²⁴⁴ Lásd erről igen részletesen HOFFMAN: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. 137–152. o.

azonban sok egyéb, a közigazgatási perjog által eddig negligált elemmel számolhatunk. Természetesen számos olyan önkormányzati döntés, cselekvés és mulasztás van, amely a korábban említett általános pertípusok bevezetése révén kezelhetővé válna; ugyanakkor a törvényességi felügyelet eszközrendszerével kapcsolatban (és ez a köztestületek feletti törvényességi felügyeletre is igaz) még több olyan helyzet képzelhető el, amelyek rendezésére akár külön pertípus bevezetése is szükséges lehet.²⁴⁵ Szintén igen bonyolult azon közhatalmi döntések sorsa, amelyek magánjogi viszonyokat hoznak létre.²⁴⁶

a) Az Mötv. újításai az önkormányzatok közötti, jellemzően vagyoni elemekkel kapcsolatos jogvitákra nézve

Az önkormányzatokkal kapcsolatos perekre vonatkozó szabályok körében az Mötv.-ben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállítását követően örömteli változásként könyvelhettük el, hogy 2014 végére valamennyi, Mötv.-ben szabályozott bírósági eljárás a KMB-hez (illetve a Fővárosi KMB-hez) került. Ennek keretében addig polgári bírósági hatáskörök (önkormányzat vagyonának és területének megosztása új község létrejötté nyomán, illetve területrész cseréjével kapcsolatos vita eldöntése) is átkerültek közigazgatási bírósági hatáskörbe,²⁴⁷ ezeket idáig ugyanis polgári ügyként bírálta el a törvényszék.²⁴⁸ Ez azt eredményezte, hogy a közigazgatási bíróságok döntési jogkörei kapcsán a differenciálódás tovább erősödött.

2013. január 1-jével a KMB hatáskörébe kerültek az önkormányzat vagyonának és területének az új község létrejöttét követő megosztásával, illetve a területrész

²⁴⁵ Így vélekedik például a köztestületekre nézve FAZEKAS: A közigazgatási szervezeti jog mint „végtelenített kísérletek sorozata”. 92. o., a helyi önkormányzatokra tekintettel HOFFMAN: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. 152. o.

²⁴⁶ Ezen döntések törvényességi felügyeletét a fővárosi, megyei kormányhivatalok látják el, és ők indíthatnak közigazgatási pert is. E perekben, amennyiben a közhatalmi döntés jogsértő, jelenleg a közigazgatási bírói gyakorlat alapján az ítélet legfeljebb az aktus jogsértő voltát állapítja meg, a magánjogi jogviszonyra nézve nem rendelhet jogkövetkezményt, hiszen a szerződés semmisségét nem mondhatja ki a közigazgatási perben. Fordítva viszont a polgári bíróság a magánjogi ügylettel kapcsolatos jogvitában az 1952-es Pp. általános szabályai szerint vizsgálhatja az ügylet alapjául szolgáló önkormányzati határozatot, vagyis annak indirekt kontrollját a polgári per megindítására jogosult személy keresete alapján elvégezheti. Konkrét jogesetekkel alátámasztva HOFFMAN: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. 150. sk. o.

²⁴⁷ Az lümt. 82. § (1) bekezdésének d) és e) pontjai révén. Az összeférhetetlenség és a közjogi felelősségrevonás esetében az Ötv. 33/A. és 33/C. §-aiban pedig az lümt. 7. § a)–c) pontjai értelmében a törvényszék helyébe a KMB lépett. Az Mötv. e szabályokat átvevő, azóta már hatályba lépett rendelkezéseiben a szükséges változtatásokat 2014. decemberében hajtották végre. Ennek alapján, noha egyik önkormányzati törvény sem pontosítja a nemperes eljárások jellegét, nem kétséges, hogy közigazgatási nemperes eljárásoknak tekintendők.

²⁴⁸ Például BH 1997, 390.

cseréjével kapcsolatos viták eldöntése.²⁴⁹ Ezekben a perekben a KMB az 1952-es Pp. általános szabályai szerint jár el. Ugyanez a helyzet a társulásokkal, illetve a közös hivatal fenntartásával kapcsolatban jelentkező jogvitákkal. E per felei csak és kizárólag a képviselő-testületek lehetnek, a társulás és az önkormányzat között nem állhat fenn per.²⁵⁰

Közvetítő, a perjogi jogviszonyt némiképpen leegyszerűsítő mechanizmust jelent a kormányhivatal döntése a közös hivatallal kapcsolatos jogviták esetében. A közös hivatal létre nem hozatala, illetve a közös hivatal alakítására irányuló kérelem elutasítása esetén a kormányhivatalnak döntést kell hoznia. Ez a döntés – a kijelölő döntés, illetve a megállapodás megkötése visszautasításának jóváhagyása – és nem a mulasztás lesz az 1952-es Pp. XX. fejezete szerint megtámadható a KMB előtt az Mötv. 85. § (3b) és (7a), illetve (12) bekezdései alapján. Ez a beékelődő eljárás, amely révén csak közvetett bírósági megtámadásra van lehetőség, felfogható ugyanakkor egy permegelőző eljárásként is. A kormányhivatal döntése révén lehetőség nyílik a vita rendezésére, pártatlan harmadikként jogi véleményét gyakorlati elfogadják a képviselő-testületek, s a közös hivatalra vonatkozó megállapodás módosításának jóváhagyása is hasonló hatással lehet. A közös hivatallal kapcsolatban felmerülő egyéb vitákra nézve viszont nem találunk az Mötv.-ben szabályt, így a közigazgatási szerződéses jogviták általános sorsát osztják.²⁵¹

b) A közjogi felelősségrevonás

A közjogi felelősségrevonás logikája az előbb ismertetett perekteől eltér. A kereset ezekben a vitákban a polgármester tisztségének megszüntetésére irányul. A közjogi felelősségrevonás eseteiben eddig is zömében a közigazgatási ügyszakba beosztott

²⁴⁹ Ezeket idáig polgári ügyként bírálta el a törvényszék, például BH 1997, 390.

²⁵⁰ Lásd EBH 2011, 2329. Az Mötv. 89–90. §-aira figyelemmel a társulással összhangban nem álló tevékenység esetén a társulási tanács hozhat határozatot, ám itt nem a társulás, hanem a társulásban részt vevő önkormányzatok perelhetők. A kapcsolódó bírói gyakorlat még abban az időben alakult ki, amikor a társulásnak nem kellett jogi személyiséggel rendelkezni; akkor csak ez a megoldás működött, hiszen a társulások az esetek többségében nem voltak perelhetők. Az Mötv. alapján ma már minden társulás jogi személy. A perek egyszerűsítése érdekében érdemes lenne itt a társulás perelhetőségét kimondani, és fordítva, arra is célszerű lenne lehetőséget biztosítani, hogy a társulás perelje be a szerződést megszegő tagot. Jelenleg az ilyen konstellációk csak a törvényességi felügyeleti szerv, a fővárosi, megyei kormányhivatal közvetítésével, a felügyeleti intézkedésekkel kapcsolatos perek révén tudnak megvalósulni, ami a jogsértést elszervező önkormányzatok szempontjából nem szerencsés. A valódi közigazgatási perré alakítás és a keresetindítási jog jog- vagy érdeksérelemhez kötése éppen ezért megfontolandó lenne.

²⁵¹ Azaz esetlegesen polgári jogi pernek lehet helye, amennyiben a bíróság nem úgy értelmezi az Mötv. hallgatását, hogy nincs lehetőség keresetindításra, lásd például az EBH 2011, 2329.

bírák jártak el,²⁵² de nem az 1952-es Pp. XX. fejezete alapján, hiszen az Ötv. 111. §-a kimondta, hogy az „[e] törvény alapján indított perben – a 33/B. § kivételével – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.” Ezt a rendelkezést 1994-ben iktatták be az Ötv.-be, amikor a 33/B. § még a közjogi felelősségrevonást szabályozta.²⁵³ A kivételt nyilván az az indokoltta, hogy itt nem egy közigazgatási aktus törvényessége a per tárgya, így az 1952-es Pp. XX. fejezete nem biztosít megfelelő keretet az eljárásnak.²⁵⁴ Ezért rendelkezett az Ötv. 33/C. § (2) bekezdése úgy, hogy az 1952-es Pp. rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye. Ezt a rendelkezést veszi át szinte szó szerint az Mötv. 70. § (2) bekezdése is. Az Ötv. 111. §-ának megfelelő rendelkezést az Mötv.-ben nem találunk, csak a törvényességi felügyelet kapcsán indított perekre vonatkozóan mondja ki ugyanezt az Mötv. 142. § (4) bekezdése.

A bíróság azt vizsgálja ebben a perben, hogy követett-e el sorozatos törvénysértést az 5/2010. KJE-ben foglalt szempontok alapján. Ítéletében ennek bizonyítottága esetén a polgármester közjogi felelősségét állapítja meg, ehhez az Mötv. 69. § (1) bek. e) fűzi a megbízatás megszűnésének következményét, tehát valójában egy megállapítási keresetről van szó. Ugyanakkor az Mötv. 70. § (1) bekezdésének szövegezése alapján a képviselő-testület a bíróságtól a polgármesteri tiszttség megszüntetését kérheti, azaz marasztalásra irányuló keresetnek is tekinthető. Akármelyik kategóriába is soroljuk ezt a keresetet, mivel nem egy közigazgatási aktus törvényessége a per tárgya, az Ötv. 111. § sem írta elő az 1952-es Pp. XX. fejezetének alkalmazását. Ehelyett az Ötv. 33/C. § (2) bekezdése határozott meg néhány speciális szabályt az 1952-es Pp. általános rendelkezéseihez képest: az 1952-es Pp. rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye.²⁵⁵ A közjogi felelősségre vonással kapcsolatos perekben a kezdetektől a közigazgatási ügyszakba beosztott bírák jártak többnyire el,²⁵⁶ vagyis a gyakorlat külön rendelkezés hiányában is közigazgatási pernek tekintette ezeket az eljárásokat, erről tanúskodik az 5/2010. KJE is.

Az Ötv. 33/C. § (2) bekezdésének rendelkezését vette át eredetileg szinte szó szerint az Mötv. 70. § (2) bekezdése is, amely az önkormányzati választások napján,

²⁵² 5/2010. KJE; BH 2010, 312.; Kfv.IV.37.888/2009/8.; Kfv.III.37.554/2009/5.

²⁵³ 2001 végén átszámolták ezt a szakaszt, ekkor került a 33/B. §-ba a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló rendelkezés.

²⁵⁴ Ugyanaz a helyzet áll elő, mint a hatósági szerződés esetében, amennyiben az nem tekinthető hatósági határozatnak – lásd az 1952-es Pp. 324/A. §. A Kp. hatálybalépését követően közigazgatási egyértelműen szerződésnek minősül e megállapodás, így valamennyi kapcsolódó jogvita közigazgatási bírói útra tartozik majd.

²⁵⁵ Ezért is fogalmaz az 5/2010. KJE úgy, hogy „az Ötv. 111. §-a megfelelő értelmezése alapján”.

²⁵⁶ 5/2010. KJE; BH 2010, 312.; Kfv.IV.37.888/2009/8.; Kfv.III.37.554/2009/5.

2014. október 12-én lépett hatályba.²⁵⁷ Két hónappal később, 2014. december 12-étől azonban a 2014. évi LXXXV. törvény 12. § b) pontjával módosított Mötv. 70. § (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „[a] bírósági eljárás során a polgári perrendtartásról szóló törvénynek a munkaviszonyból és a munkaviszony jellegű jogviszonyból származó perekre vonatkozó rendelkezéseit” kell alkalmazni, továbbra is azzal az eltéréssel, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye. Ez nyilván annak a folyománya, hogy a munkaügyi ügyszak ügyterhe folyamatosan csökken. Az összeférhetetlenség és méltatlanság, továbbá a közjogi felelősségrevonás kérdéskörét súlyos tévedés azonban munkajogi jogvitának minősíteni, azok alkotmányos jelentőségének fel nem ismeréséről tanúskodik ez a változtatás.

c) Az önkormányzatokkal kapcsolatos további perek

A 2013. évi CCXVIII. törvény 41. § (6) bekezdésével beiktatott, 2014. január 1-jétől hatályos Mötv. 110/A. § szerint „[a] helyi önkormányzat állammal szemben támasztott – az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló törvény szerinti – tulajdoni igénye 2014. január 1-jétől bírósági eljárásban érvényesíthető.” Ezek a perek, egyéb rendelkezés hiányában, polgári perek az 1952-es Pp. általános szabályai szerint a járásbíróságon, illetve a törvényszéken indíthatóak. Hogy ez a rendelkezés mennyire illeszkedik az Mötv. rendszerébe, az kérdéses: minden egyéb jogvita, amelyet nevesít az Mötv., a KMB-k hatáskörébe került, függetlenül attól, hogy aktusfelülvizsgálatra irányul-e vagy sem. A mögöttes közjogi viszonyok miatt indokolt lett volna itt is a KMB hatáskörének kimondása. Ennek a generálklauzula miatt a Kp. hatálybalépését követően azonban nem lesz már jelentősége.

²⁵⁷ Eredetileg a törvényszékhez lehetett volna keresetet benyújtani, de ez nyilván csak törvényszerkesztési hiba volt, ugyanis az lümt. elfogadásakor – lévén hogy még nem volt hatályos – a törvényszék kifejezést ebben a §-ban nem cserélték ki. Ezt a 2014. decemberi módosításnál pótolták.

III. fejezet

A mulasztási kereset mint speciális marasztalási kereset előképei a hatályos magyar jogban

1. Az eljárásra kötelezés mint a mulasztási per pótléka	143
2. A mulasztási per Mötv. szerinti előképe	144

1. Az eljárásra kötelezés mint a mulasztási per pótléka

Egy eljárásnak perként vagy nemperes eljárásként való szabályozása több tényezőtől függ. A közigazgatási nemperes eljárások esetében perpótló eljárásokról van szó. Az egyik fő döntési szempont a nemperes eljárás gyorsasága, a másik szükség-szerű szempont, hogy egy döntés törvényességének vizsgálatára irányul-e a bíróság eljárása. Számunkra a kereseti kérelmek szempontjából ez utóbbi szempont lényegesebb, ezért a hatósági végzések megtámadására nem is térünk ehelyütt ki, hiszen a kereseti kérelmek típusai szempontjából e kategória jelentősége jóval kisebb, mint az eljárásra kötelezés iránti kérelemé. Ugyanakkor tény, hogy a hallgatással kapcsolatos közigazgatási nemperes eljárás egyes végzésekkel kapcsolatos eljárások logikájával is mutat némi hasonlóságot. Itt a bíróság az eljárási kötelezettség megszegését állapítja meg, és kötelezi a hatóságot arra, hogy járjon el. Amennyiben a közigazgatási szerv eljárási kötelezettségének nem tett eleget, és nincs felügyeleti szerve, vagy az nem jár el, a bíróságtól lehet kérni a mulasztó szerv eljárásra kötelezését, tehát marasztalás iránti kérelem benyújtására kerül sor. Amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a hatóság eljárási kötelezettségének nem tett eleget, az eljárás lefolytatására kötelezi.

Logikailag tulajdonképpen a végzések vizsgálata során is marasztalási (egyes esetekben megállapítási) döntésekről van egyes esetekben szó, hiszen a közigazgatási szerv érdemi döntés meghozatalára kötelezésére (vagy valamely jogviszony fennállásának megállapítására) irányul valóban a jogvita. A 3/1998. KJE gondolatmenete jól mutatja ezt. Azokban az esetekben, amelyekben a végzés azért támadható önállóan meg a Ket. 98. § (3) bekezdése, illetve egyéb rendelkezései alapján, mert más jogérvényesítési lehetősége nem lenne a továbbiakban az ügyfélnek – vannak persze végzések, amelyeknél más indoka van az önálló jogorvoslat biztosításának – végső soron a jogviszony fennállásáról kell a bíróságnak állást foglalni, amely

jogviszony pedig szükségessé teszi, hogy a közigazgatási szerv eljárjon és érdemi döntést hozzon. Ilyen például a kérelem érdemi elbírálás nélküli elutasítása, az ügyféli minőség el nem ismerése, bizonyos esetekben az eljárás megszüntetése és bizonyos szempontból az eljárás felfüggesztése is. Következésképpen a jogviszony fennállásának megállapítása esetén ezekben az esetekben a hatóság eljárásra kötelezésére is sor kerül, tehát a marasztalási, illetve megállapítási jelleg a domináns.

Az eljárásra kötelezés sajátos eseteiként, majdnemhogy marasztalási keresetként értékelhetők a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény 11. § (3) bekezdése alapján indított per, amelynek eredményeként a bíróság a minősített a megismerési engedély kiadására kötelezi a Mavtv. alapján, illetve a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban Tpv.) 43/H. § (10) bekezdése alapján indítható per, amelyben a bíróság a vizsgálatot a vizsgálat harminc napon belül történő elrendelésére kötelezheti.

2. A mulasztási per Mötv. szerinti előképe

Az Mötv. hatálybalépésével kapcsolatos változás az önkormányzat határozathozatali és feladatellátási kötelezettségének elmulasztása esetére kreált törvényességi felügyeleti eszköz, amelynek perjogi szabályait az 1952-es Pp. 341/A. §-val illesztette be a jogalkotó a XX. fejezetbe.²⁵⁸ Az önkormányzati jog nem követte a Knptv. megoldásának logikáját, s nem nemperes eljárásként szabályozta ezt a bírósági eljárást, hanem perként; sőt, a szabályozást az Mötv. az 1952-es Pp.-be is beiktatta – igaz, számos szempontból igencsak kifogásolható ez a szabályozás. Mivel nem hatósági határozatok meghozatalának elmulasztásáról van itt szó, a Ket. (és az 1952-es Pp. XX. fejezetének) logikája sem befolyásolta a jogalkotót a megoldás megtalálásában.

Az 1952-es Pp. 324. § (2) bekezdés *b*) pontjában szabályozott per „párját” az 1952-es Pp. 341/A. §-ba iktatta be az Mötv. „az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti per”²⁵⁹ elnevezéssel. Vagyis látszólag egy megállapítási keresetet alkotott a jogalkotó annak érdekében, hogy a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében fel tudjon lépni bíróság előtt az önkormányzat nem hatósági ügyekben elkövetett jogsértéseivel szemben. Az azonban csak az Mötv. 140. §-ából derül ki, hogy itt egy marasztalási döntésről van szó, hiszen – bár furcsa, hogy ez a rendelkezés nem az 1952-es Pp.-be került beiktatásra, ha a 341/A. § már amúgy is egy nem jogalakító döntési jogkört

²⁵⁸ Lásd lent a mulasztási pereknél.

²⁵⁹ Beiktatta: 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Mötv.) 147. §. Hatályos: 2012. január 1-jétől.

intézményesít – az Mötv. 140. § két különböző eljárást szabályoz, a (4) bekezdésben a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén a bíróság megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást, az (5) bekezdés alapján pedig a határozat kormányhivatal által történő pótlását rendelheti el a bíróság az önkormányzat költségére.²⁶⁰ Hasonló eljárásokat szabályoz a Bszi. 57–61. §-aiban, ez utóbbi eljárást – együtt a jogszabálysértő önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálatára irányuló eljárással (Bszi. 46–56. §) – azonban a jogalkotó sajnos nem tekinti közigazgatási bírósági eljárásnak, ezért nem is az 1952-es Pp.-ben helyezték el a Kúria önkormányzati tanácsának hatáskörébe tartozó normakontroll-eljárásokat. Elméletileg azonban semmi nem szól ezek közigazgatási perként való szabályozása ellen.²⁶¹

²⁶⁰ HOFFMAN István: Az önkormányzatok nem hatósági határozatai felülvizsgálata – egykor és most. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 13., 15–17 o., illetve HOFFMAN István: Az önkormányzatok vagyongazdálkodási döntéseinek bírósági kontrollja. *Jegyző és Közigazgatás*, (2013) 15., 5–8. o.

²⁶¹ Itt is közigazgatási szervek aktusainak törvényességét vizsgálja felül a bíróság. Arra való hivatkozás, hogy ezek normatív aktusok, nem kellő alap, hiszen az 1952-es Pp. 324. § (2) b) és c) pontja alapján jelenleg is sor kerülhet közigazgatási perben normák vizsgálatára, elsősorban a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán (például közttestületek alapszabályai vagy a települési önkormányzat képviselő-testületének normatív határozatai formájában). A kérdésről részletesebben lásd e részben alább, illetve a C. *A közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatásköre* című rész II. fejezetében.

IV. fejezet

A köztestületi törvényességi felügyeleti szerv által indítható nem aktusfelülvizsgálati keresetek

A köztestületek feletti törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló államigazgatási szervek kérelmére a bíróság szintén többféle döntést hozhat. Így például az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 27. § (4) bekezdése alapján,

amennyiben a bíróság a (3) bekezdés alapján indított eljárás eredményeként a jogsértést megállapítja,

a) a jogszabálysértő alapszabályt, a jogsértő más szabályzatot vagy határozatot, illetve annak jogsértő részét hatályon kívül helyezi, és új döntés meghozatalát rendeli el;

b) a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogsértés orvoslására vagy a jogsértően működő kamarai szerv (tisztviselő) választására jogosult kamarai szerv összehívását;

c) a jogsértő kamarai szerv (tisztviselő) tevékenységét felfüggesztheti, vagy a kamarai szerv ellenőrzésére – a kamarai tagok közül – felügyelőbiztost rendelhet ki, ha a működés törvényessége másként nem biztosítható.

A törvényességi felügyeleti szerv kérelme, keresete gyakorta marasztalásra irányul. Számos köztestületi törvény – bár olykor divergál az egyes ágazatokban kialakított szabályozás – igen hasonlóan rendelkezik a bíróság döntési jogköréről.

A dereguláció és az egységes általános szabályozás érdekében – tekintettel arra is, hogy köztestületekre vonatkozó általános szabályozás nincsen – célszerű a törvényességi felügyeleti szerv által indított perre nézve átfogó szabályokat alkotni. Itt vagy a törvényességi felügyeleti szerv által előterjeszthető kereseti kérelmeket, vagy még inkább a bíróság által a megsemmisítés mellett vagy helyett alkalmazható speciális jogkövetkezményeket célszerű egy helyen szabályozni. Ezzel a köztestületi törvények perjogi rendelkezései praktikusán feleslegessé válnának és deregulálhatók lennének.

V. fejezet

A közigazgatási nemperes eljárások

1. A nemperes eljárás kényszerűen diszfunkcionális használata	147
2. Megtartandó, illetve új nemperes eljárások	148

1. A nemperes eljárás kényszerűen diszfunkcionális használata

A gyakorlatban a 2015. évi XVII. törvény elfogadását követően a nemperes eljárás kategóriája elburjánzott, s ez valójában igen elvtelenül történt. Ennek persze oka az, hogy a közigazgatási nemperes eljárás kategóriáját már a Knptv. is tulajdonképpen elvtelenül használta. Ha arra keressük a választ, hogy mi a különbség elvileg a peres és a nemperes eljárások között, akkor a fő szempont a kontradiktórikus jelleg hiánya kellene, hogy legyen. Elvileg. A magyar jogalkotó ugyanakkor a nemperes eljárás kategóriáját akkor is előszeretettel használja, ha csupán arról van szó, hogy gyors elbírálásra van szükség, illetve akkor is, ha jelentéktelen ügynek véli a szabályozandó bírósági eljárást.

Ezt látjuk a Knptv.-ben is, amely a végzések megtámadására irányuló bírósági eljárásokat nemperes eljárásokká minősítette. Ennek számos előnye közé tartozik, hogy immár bírósági titkár is eljárhat az ügyekben és felülvizsgálati kérelem benyújtására az ilyen ügyekben nincsen mód. Ezek ugyanakkor a fő problémák is a nemperes eljárások diszfunkcionális használatával: hiszen az eljárás tisztességességének a biztosíthatósága e jellemzőkre tekintettel könnyebben megkérdőjelezhető.

Érdemes röviden megvizsgálni, hogy milyen egyéb eljárásoknál használja a jogalkotó ezt a típusú eljárást.

Az Mötv. az önkormányzaton belüli jogvitákat, így az összeférhetlenségi és a vagyonyilatkozat-tétel elmulasztásával kapcsolatos eljárásokat a KMB hatáskörébe utalta. Sajnálatos módon az Mötv. ezeket nemperes eljárásokká minősíti, amelyekben az összeférhetlenséget és a méltatlanságot kimondó határozatok megtámadására kerül sor. Ugyanez a helyzet a területszervezési eljárásokban bíróság előtt megtámadható miniszteri határozatokkal kapcsolatban is, azaz a községalakítás, egyesítés és szétválás iránti kérelem köztársasági elnökhöz való felterjesztését megtagadó határozatok megtámadása is nemperes eljárás. E jogvitákban kétségtelenül fontos a minél gyorsabb döntéshozatal, ez önmagában azonban a nemperes minőséget nem alapozza meg.

Számos olyan bírósági eljárás került az elmúlt években szabályozásra a fent említett körökön kívül, amelyekben a bíróság nemperes eljárásban hoz nem aktusfelülvizsgálati döntést. Ilyen például a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 27. §-ában a jognyilatkozat pótlása iránti nemperes eljárás, a Médiatv. 153. § (8) bekezdésében biztosított zárt adatkezelés feloldásának elrendelése iránti nemperes eljárás. Emellett számos olyan, minden alapot nélkülöző nemperes eljárás is van, amelyekben határozatok megtámadására kerül sor, mint például az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 2016. évi XXIX. törvény 109. § (4) bekezdése, amely közigazgatási nemperes eljárásban rendeli a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara fegyelmi jogkörben hozott határozata törvényességének vizsgálatát lefolytatni. Ez utóbbi szabályozás ékes példája a tisztességes eljáráshoz való jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának, amit a peres eljárás helyett indokolatlanul alkalmazott nemperes eljárás eredményez.

2. Megtartandó, illetve új nemperes eljárások

Természetesen vannak esetkörök, amelyekben indokolt a nemperes eljárás kategóriájának használata. Ezek azonban nagyrészt olyan eljárások, amelyeknél a kontradiktórium klasszikus formájában hiányzik, illetve valamilyen oknál fogva háttérbe szorul.

Az egyik ilyen kategória a szabályozó hatóságok nyomozati cselekményeivel kapcsolatos bírósági eljárások. Ezeket jelenleg az egyes szabályozó hatóságok eljárásait rendező törvények tartalmazzák. Az ún. „(hajnali) rajtaütések”, azaz bizonyos bizonyítási eljárási cselekmények bíróság általi jóváhagyása az egyik ilyen kategória. A rajtaütést tervező közigazgatási szerv kér a bíróságtól engedélyt bizonyítási cselekmény fogatosításához; ellenoldalt, alperest nem találunk: a bíróság kizárólag a kérelmező által szolgáltatott adatok, bizonyítékok alapján dönt.²⁶² Hasonló a helyzet a védekezés céljából készített iratok ilyenkénti minősítésénél is, bár itt már megjelenik a másik fél meghallgatásával a kontradiktórium.²⁶³

A kodifikáció során történt kísérlet e nemperes eljárások közös szabályainak a perrendtartásba való inkorporálására, ám a Médiatv. és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény sarkalatossága miatt ez a vállalkozás nem járhatott sikerrel.

²⁶² A Tptv. 65/A. § (3) bekezdése szabályozza az ún. versenylügyeleti rajtaütést, amely szerint helyszíni kutatásra csak előzetes bírói engedéllyel kerülhet sor. Hasonló szabályokat a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 90/A. §-a is tartalmaz.

²⁶³ A Tptv. 65/C. § (10) bekezdése szerint, ha a védekezés céljából készült iratként való minősítést a vizsgáló vitatja, a kérdésben a Gazdasági Versenyhivatal kérelme alapján az érintett ügyfél meghallgatásával a Fővárosi Törvényszék dönt közigazgatási nemperes eljárásban, tizenöt napon belül.

Megtartandó nemperes eljárás a hatásköri vita eldöntése is. A Ket. 23–24. §-aiban szabályozott, az eljáró hatóság kijelölésére irányuló nemperes eljárás, amelyben a jogviszony fennállását, illetve fenn nem állását megállapító döntési jogkörrel rendelkezik a bíróság. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság itt arról dönt, hogy melyik hatóságnak van hatásköre az ügyben eljárni. A megállapítási jelleg attól válik másodlagossá, hogy amennyiben a hatásköri összeütközés rendezését nem kéri a hatóságok, akkor különféle döntéseket hoznak (negatív összeütközésnél kérelmet érdemi elbírálás nélkül elutasító végzéseket, illetve pozitív összeütközésnél hatósági határozatokat), amelyek megtámadása nyomán fog a bíróság arról is állást foglalni, hogy ki rendelkezett valójában hatáskörrel az ügyben való eljárásra.²⁶⁴ Erre az eljárásra nem vonatkozik a Knptv., a Ket. 23–24. §-ban foglalt eltérésekkel az 1952-es Pp. XX. fejezetét kell alkalmazni rá.

Nemperes eljárásként aposztrofálja a normakontroll-eljárásokat a Bszi., ezek sajátosságaival a következő fejezetben foglalkozunk.

²⁶⁴ Lásd részletesen BARABÁS Gergely – FAZEKAS János: Hatásköri, illetékességi vita – Ket. 23–24. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 180–204., különösen 197–203. o.

VI. fejezet

A bírói hatáskörben lévő normakontroll-eljárások: speciális bírósági eljárások vagy közigazgatási perek?

1. Normakontroll = önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata, illetve önkormányzati jogalkotási feladat elmulasztása	150
2. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárásai	153
3. Normakontroll eljárás vagy általános közigazgatási per?	154

1. Normakontroll = önkormányzati rendelet törvényességének vizsgálata, illetve önkormányzati jogalkotási feladat elmulasztása

Elsőként célszerű röviden áttekinteni a helyi önkormányzatok normatív aktusai feletti kontrollmechanizmusokat. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzati szervek közül a helyi önkormányzatok rendelkeznek – eredeti, valamint származékos – rendeletalkotási jogosítványokkal. Az Alaptörvény 24. cikkére, a 25. cikk (2) bekezdés c) pontjára, valamint az Mötv. 136. §-ára figyelemmel az önkormányzati rendeletek normakontrolljánál több tekintetben osztott hatáskör jelentkezik. Az eljáró szervek körét vizsgálva kiemelhetjük, hogy az önkormányzati rendelet megsemmisítésére az Alaptörvény rendelkezéseire figyelemmel jelenleg a Kúria (Önkormányzati Tanácsa) a rendelet jogszabálysértő jellege, az Alkotmánybíróság pedig alaptörvény-ellenessége esetén jogosult. Az önkormányzatok törvényes működésével kapcsolatos vizsgálati hatásköröket a fővárosi, megyei kormányhivatalok gyakorolják, továbbá az alapvető jogok biztosa is vizsgálhatja az önkormányzati rendeletek törvényességét és az alapjogokkal való összhangját. Így az Mötv., a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény, a Bszi. 48. §-a alapján az önkormányzati rendeletek törvényességével kapcsolatos kúriai eljárás megindításának kezdeményezésére is a fővárosi, megyei kormányhivatal, valamint az alapvető jogok biztosa jogosult. A Bszi. azt is lehetővé teszi, hogy a bíró, ha az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó önkormányzati rendelet jogsértő vagy alaptörvény-ellenes jellegét észleli, a Kúria Önkormányzati Tanácsához vagy az

Alkotmánybírósághoz forduljon. Az Alkotmánybíróság eljárásának megindítására a bírón kívül – az Alaptörvény 24. cikke, valamint az Mötv. 136. §-a alapján – az alapvető jogok biztosa mellett a Kormány jogosult, akinek eljárását a kormányhivatal jelzése alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányításáért felelős miniszter kezdeményezi.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának másik hatásköre, hogy megállapíthatja az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének jogellenes elmulasztását is. Az eljárást ebben az esetben kizárólag a fővárosi, megyei kormányhivatal kezdeményezi. Figyelemmel arra, hogy a magyar közjogban a rendeletalkotási felhatalmazás jogalkotási kötelezettséget teremt, ezért ez a hatáskör egyértelműen kiterjed a felhatalmazás alapján megalkotott rendeletekre, de annak érdekében, hogy bizonyos, a törvényalkotó által fontosnak ítélt eredeti jogalkotási hatáskörbe tartozó rendeletre is kiterjedhessen, az Mötv. több, egyértelműen eredeti jogalkotói hatáskörben kiadható rendelettel kapcsolatban tartalmaz kötelező jellegű és így számonkérhető szabályokat.²⁶⁵

Az önkormányzatok és annak (testületi) szervei az Alaptörvény, a Jat. és az Mötv. alapján normatív határozatokat is alkothatnak. Noha a normatív határozatok a Jat. szerinti közjogi szervezetszabályozó eszközök, az Alaptörvény elfogadása előtt sem az AB járt el az ezekkel kapcsolatos normakontroll-eljárásokban, hanem a bíróság: ennek oka, hogy az önkormányzat határozatán az Ötv. és utóbb az Mötv. szerint mind a normatív, mind az egyedi határozatot érteni kell, így azokat a rendes bíróság előtt lehet megtámadni. Az önkormányzatok határozathozatali és közszolgáltatási kötelezettsége elmulasztásával kapcsolatos ügyek 2013. január 1-jétől a közigazgatási és munkaügyi bíróságok hatáskörébe tartoznak. A bíróság eljárásának kérdéseit jelenleg az 1952-es Pp. – közigazgatási perekkel kapcsolatos – XX. fejezete szabályozza. Az 1952-es Pp. XX. fejezetét alapvetően a közigazgatási hatósági ügyekben hozott határozatok törvényességének vizsgálatára, azaz egyedi hatósági döntésekkel kapcsolatos eljárásokra modellezték,²⁶⁶ éppen ezért az önkormányzati (normatív) határozatainak kontrollja nehezen illeszkedett a közigazgatási peres eljárások szabályaiba.

Minderre figyelemmel előrelépésnek tekinthető, hogy 2013. január 1-jével az 1952-es Pp.-be beillesztették az 1952-es Pp. 341/A. §-t, amely ezekre a perekre nézve tartalmaz bizonyos, sajátos eljárási szabályokat. Amennyiben azonban ezeket az új szabályokat megvizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy azok a korábban már jelzett eljárási problémákat csak részben oldották meg. Így az 1952-es Pp. 341/A. §-a csak

²⁶⁵ Így például az Mötv. részletesen meghatározza a szervezeti és működési szabályzat kötelező tartalmi elemeit.

²⁶⁶ HOFFMAN: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. 140. sk. o.

jogalakítási, illetve marasztalási pert intézményesít, nem tartalmaz megállapítási perre vonatkozó szabályokat.²⁶⁷

Az önkormányzati határozatokkal kapcsolatban még nyilvánvalóbbak a bírói kontroll egyéni (szubjektív) jogvédelemi oldalának hiányosságai. A határozatokkal, azok meghozatalának elmulasztásával, valamint a közszolgáltatási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos pereket ugyanis csak és kizárólag a fővárosi, megyei kormányhivatal indíthatja meg az Mötv. és az 1952-es Pp. rendelkezései alapján. Bár a normatív határozat, mint közjogi szervezetszabályozó eszköz nem hat ki közvetlenül az egyének jogaira és kötelezettségeire, azonban ezek a határozatok sok esetben jogszabályok alapjai lehetnek (például településrendezési eszközök), illetve bizonyos esetekben egyes, normatív határozatok sajátos, közigazgatási szerződésben érintett jogokkal és kötelezettségekkel kerülhetnek közvetlen kapcsolatba.²⁶⁸ A közszolgáltatás megszervezésének elmulasztása pedig egyértelműen közvetlen érdeksérelemmel járhat, hiszen azok igénybevevői az önkormányzati lakosok. Mivel ezeket az eljárásokat kizárólag a megyei, fővárosi kormányhivatal indíthatja meg, itt az egyéni jogok védelme attól függ, hogy azt mennyiben kívánja érvényesíteni az államigazgatás. Ebben a körben is az opportunitás elve érvényesül – az Mötv. szabályai szerint a kormányhivatal mérlegelési jogkörében dönt arról, hogy egyáltalán alkalmaz-e felügyeleti eszközt, s arról is szabadon dönt, hogy az észrevétel elutasítása esetén kíván-e bírósági eljárást indítani.

Mindezek a problémák felvethetőek a nemzetiségi önkormányzatok határozatainak kontrolljával kapcsolatban is, ugyanis a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény X. fejezete néhány, az aktuspótlást érintő szabály kivételével az Mötv. és az 1952-es Pp.-nek a határozatok törvényességének vizsgálatával és azok pótlásával kapcsolatos rendelkezései alkalmazását írja elő a nemzetiségi önkormányzatok döntéseire is.

A jelenlegi rendszerben tehát egy sajátos kettősség valósul meg, amit már a hatásköri fejezetben érintettünk is: az Alkotmánybíróságtól átvett, az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos hatáskörök gyakorlása sajátos, a Bszi. és az Mötv. által kialakított rendben történik, a Bszi. egy speciális nemperes eljárást és egy speciális testületet hozott létre e perek elbírálására. A többi normatív tartalmú döntés, illetve ezek elmulasztása esetén²⁶⁹ azonban a közigazgatási ügyekben általában eljáró bíróság rendelkezik hatáskörrel, néhány speciális szabály ezekre az esetekre is vonatkozik.

²⁶⁷ Lásd uo. 141. o.

²⁶⁸ Lásd alább, a megállapítási pernél.

²⁶⁹ Helyi önkormányzati mulasztások és normatív határozatokkal kapcsolatos eljárások, köztestületek törvényességi felügyelete nyomán induló perek. Lásd HOFFMAN–F. ROZSNYAI: Önkormányzatiság és normakontroll...

2. A Kúria önkormányzati tanácsának eljárásai

Az Alaptörvény tehát a normakontroll hatáskörnek az Alkotmánybíróság és a Kúria közötti megosztásáról döntött az önkormányzati rendeletalkotás körében. A Bszi. IV. fejezete rendezi az ehhez kapcsolódó szervezeti és eljárási szabályokat. Az önkormányzati tanács eljárásának e sajátos, szervezeti törvényben való elhelyezése révén a jogalkotó ugyan tagadja, hogy az közigazgatási per lenne, de nem szabad arról megfeledkezni, hogy ez az eljárás tárgyát tekintve közigazgatási per; hiszen egy közigazgatási aktus (csak éppen normatív aktus) törvényességéről kell a bíróságnak ebben az eljárásban is döntenie.

Nem véletlen, hogy számos országban a közigazgatási perek szabályai között rendezik ezt az eljárást is, és általában a (magasabb szintű) bíróságok ítélkező tanácsai járnak el ezekben az ügyekben,²⁷⁰ s nincsen külön a normakontrollra létrehozott tanács, mint ahogy a Bszi. intézményesíti az önkormányzati tanácsot. A normatív aktusok jellemzően a szabályozási tárgykörök szerint, az ügyelosztási rendnek megfelelően kerülnek szétosztásra. Az önkormányzati tanács eljárásai szabályainak továbbfejlesztése pedig szintén arra utaló jelenség, hogy egy külön közigazgatási perrendtartás keretein belül rugalmasabban rendezhetőek lennének ezek a kérdések.²⁷¹

A Bszi.-ben kialakított sajátos rend ezeken a megfontolásokon túl több szabályozástechnikai szempontból sem szolgálhat mintaként. Ennek egyik oka az *eljárási szabályok téves rendszertani elhelyezése*. Amennyiben a Bszi. 46–61. §-okra tekintünk, azok *eljárási jellegű normák*, amelyeket egy szervezeti szabály, a Bszi. tartalmaz. A Bszi. egy bekezdésben rendezi ugyan az 1952-es Pp.-hez való viszonyt, de számos eljárási kérdésről nem rendelkezik. Az eljárás nemperes eljárássá minősítése szintén megkérdőjelezhető. Ezért megfontolandónak tartjuk, hogy a szervezeti szabályozás egységességének biztosítása érdekében ezeket a rendelkezéseket a közigazgatási bírósági eljárásokat rendező törvényben helyezték el. Ugyancsak megfontolandó lenne a szervezeti keretek esetleges lazítása. Bár nem várható jóval több indítvány a keresetindítási jog kiszélesítése esetén sem, de rugalmasabb szabály lenne, ha nem konkrétan az önkormányzati tanács, hanem egyszerűen a Kúria lenne az önkormányzati normakontroll esetén a hatáskör címzettje. Ez a későbbiekben más ügyelosztási technika esetleges alkalmazását is lehetővé tenné, így például német mintára a norma szabályozási tárgyköre alapján az összes tanács között, az egyedi ügyekben alkalmazott ügyelosztási rend szerint.

Ezekkel a változásokkal biztosítani lehetne az önkormányzatisággal rendelkező szervezetek normáival szembeni egyéni fellépést, s ahogy az egyedi aktusok

²⁷⁰ Ez a helyzet például Németországban. Egyes külföldi megoldásokról részletesebben lásd DARÁK-PATYI: A normakontroll hatáskörök megosztása... 82–84. o.

²⁷¹ Uo. 89. o.

bíróági kontrollja kapcsán a szubjektív jogvédelem mellett erősödik az objektív jogvédelem, úgy kiegészíthetné egymást e két jogvédelmi cél a normatív aktusok területén is. Természetesen az alapvető biztos utólagos normakontroll-indítványozási jogköre is segíthet ebben.

3. Normakontroll-eljárás vagy általános közigazgatási per?

Az „átlagos” közigazgatási perekből több sajátosság választja el elviekben a normakontroll-hatáskört, ezek az elméleti különbségek nálunk csak az Önkormányzati Tanács hatáskörébe tartozó eljárások esetében jelennek meg.

Az egyik ilyen, hogy indítvány szükséges az eljárás megindulásához, nem kereset, ami arra utal, hogy ezen eljárások elsősorban a tárgyi jog védelmét szolgálják, elsődleges funkciójuk az objektív jogvédelem. Közös, az objektív jogvédelmi jellegből fakadó sajátosság továbbá a keresetindítási jog leszűkítése egy-egy jogszultra, általában a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szervre.

Ez az érv azonban egyre kevésbé tartható. A szubjektív jogvédelmi jelleg – akkor is, ha a jogaikban sértett személyek nem jogosultak az eljárások megindítására – nem vonható kétségbe. A kollektív igényérvényesítés térhódítása is ezt mutatja: egyes intézkedések megtámadását nem azért akarja az európai uniós javaslat²⁷² sem egyes speciális szervezetekre, szervekre ruházni, mert csak az objektív jogvédelmet szeretné elérni, hanem mert a szubjektív jogvédelem kumulálva hatékonyabban biztosítható, illetve csak kollektív fellépés esetén képez tényleges lehetőséget. Másodlagosan a legtöbb esetben jelenleg is van szubjektív jogvédelmi célja az eljárásnak: egy építési szabályzat vagy helyi adót kivető, a szociális ellátást többletfeltelekhez kötő rendelet minden esetben alanyi jogokat is érint, nem egyedüli cél a tárgyi jog védelme ezekben az esetekben. Egy zárszámadási rendelet megalkotásának elmulasztása esetén természetesen ez nem triviális, éppen ezért van szükség mindkét jogvédelmi cél biztosítására, de egyik sem lehet kizárólagos.

Az egyetlen körülmény, ami perjogilag az indítvány fenntartását valóban indokolja, a bíró konkrét normakontroll-indítványozói minősége: egy ilyen jogosultságot elsősorban ilyen formában lehet a bíróságnak megadni. Más kérdés, hogy a szubjektív jogvédelem biztosítása esetén nem is feltétlenül lenne rá szükség.

²⁷² A Bizottság 2013/396/EU sz. ajánlása az uniós jog által biztosított jogok megsértése tekintetében a jogsértés megszüntetésére és kártérítésre irányuló tagállami kollektív jogorvoslati mechanizmusok közös elveiről (2013. június 11.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0396&from=HU> (letöltve 2016. 10. 31.)

További sajátosság, amely a döntés normativitásából és szintén az objektív jogvédelmi jellegből fakad, hogy az ítélet hatálya nem *inter partes* lesz, hanem *erga omnes*, tehát a norma címzettjeinek teljes körére kiterjed. Emiatt az eljárás résztvevői között is sajátos viszony van, elméletileg. Sőt, az is kérdéses, hogy egymással ténylegesen perjogi viszonyba kerülnek-e.

Az *erga omnes* hatályból fakadó különbségeknek az eljárás résztvevőinek eljárási pozíciójára kivetülő sajátosságait a magyar szabályozásban abban tudjuk első sorban felfedezni, hogy indítványra indul az eljárás, illetve, hogy a bíró is indítványozhatja az eljárást.²⁷³ S éppen ez utóbbi jellemző az, ami a speciális eljárási jelleg megtartása melletti legsúlyosabb érv. Incidenter normakontroll hiányában, perkénti szabályozás esetén ugyanis problémaként merül fel, hogy hogyan lehet a pergazdaságosság szempontjait érvényesíteni és azon eseteket megoldani, amikor egyedi határozatokkal kapcsolatos perekben merül fel, hogy törvénysértő az önkormányzati rendelet. Jelenleg ebben az esetben a bíró az Önkormányzati Tanácshoz fordulhat és indítványa elbírálásáig felfüggesztheti az eljárást. Amennyiben perré alakulna a normakontroll-eljárás, a bíró nem kezdeményezhetné az Önkormányzati Tanács eljárását. Ez a probléma úgy hidalható át, hogy a bíróság kvázi prejudiciális kérdésként megkeresi az Önkormányzati Tanácsot a problémával, az előzetes döntéshozatalhoz hasonló módon. Ugyanakkor, ha az ügyfél nem hivatkozott a jogszabály törvénysértő jellegére, kérdéses, hogy összeegyeztethető-e ez a rendelkezési joggal, illetve másik oldalról, az officialitás elvébe beleférhet-e. Tehát alapvetően csak a törvénysértő jelleg megállapítására, a norma félretételére adna ez módot, a megsemmisítésre nem.

Célszerű tehát az alaki jogforrások esetében a külön eljáráskénti szabályozás, ugyanakkor éppen a fenti problémák miatt nem javasolható a normakontroll-eljárások általános jellegű, de nem jogalkotási aktusokra való kiterjesztése. A pergazdaságosság szempontjából itt mindenképpen az a célszerű, ha a három pertípus valamelyike keretében kerül sor a jogvita elbírálására.

Igencsak szükséges lenne az önkormányzati rendeletekhez hasonlóan az önálló szabályozó szervek rendeleteinél is kettébontani a hatásköröket és a törvényesség vizsgálatát a közigazgatási bíróságokhoz telepíteni. Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási joga annyira sajátos,²⁷⁴ hogy esetükben az alkotmánybírósági kontroll semmiképpen nem minősíthető hatékony jogvédelmet biztosító mechanizmusnak. Az önálló szabályozó szervek rendeletei pedig olyan mértékben európai jog által meghatározottak, hogy ez hosszú távon bizonyosan problémákat fog okozni.²⁷⁵

²⁷³ Emellett szólhat esetlegesen az is, hogy nincs lehetőség az indítványozót hiánypótlásra felhívni, bár – mivel az alkotmánybírósági eljárásban erre van lehetőség – ez az érv kérdésesnek tűnik.

²⁷⁴ FAZEKAS János: Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, (2015) 6., 15–21. o.

²⁷⁵ Illetve már okoz jelenleg is, például az energiaágazatban.

VII. fejezet

A megállapítási kereset szükségességének kérdése

A megállapítási kereset valójában valamennyi keresetfajta eredője, hiszen minden kereset elbírálása esetén állást foglal a bíróság jogviszonyok fennállásáról vagy fenn nem állásáról. Az 1952-es Pp. 123. § alapján megállapítási kereset benyújtására akkor van lehetőség, ha egyrészt jogvédelmi szükséglet áll fenn, másrészt a teljesítés követelése azonban kizárt. A közigazgatási perek vonatkozásában teljesítés követelésének kizártsága mellé másik feltételként a megtámadható közigazgatási aktus hiányát is fel kell sorakoztatnunk. A hatósági jogalkalmazáson kívül, különösen is a tényleges cselekmények és a hatósági intézkedések körében, illetve a közintézeti jogviszonyban képzelhető el leginkább olyan helyzet, hogy (már) nincsen megtámadható aktus, de jogvédelmi igény a közigazgatással szemben van. A felügyeleti típusú jogérvényesülésnél, amikor a közigazgatási jogszabályok önkéntes jogkövetéssel érvényesülnek, szintén számos olyan helyzet áll elő, hogy a hatóság nem hoz megtámadható döntést, de tisztázni szükséges: jogszerű-e akár az ügyfél magatartása, akár a hatóság részéről az ügyfél magatartásának kifogásolása. Ennek jó példája a hatósági ellenőrzés nyomán hozható figyelmeztetés, amely bíróság előtt nem támadható meg, de lényeges kérdés lehet, hogy jogosult volt-e a hatóság annak kiadására. Sőt, már önmagában a hatósági ellenőrzés lefolytatása mint tényleges cselekmény is okozhat jogsérelmet, így a jogsérelm megállapítása jogsértés és azt követő szankcionálás hiányában is érdekében állhat az azt elszenvedőnek.

Vagyis másodlagos, kiegészítő jelleggel kellő jogvédelmi igény igazolása esetén, amennyiben nincs vagy nem volt helye marasztalási vagy jogalakító kereset benyújtásának, megállapítási kereset benyújtása indokolt lehet. A megállapítási kereset nem szolgálhat semmiképpen az egyéb keresetek benyújtására nyitva álló határidő elmulasztásának orvoslására.

Ugyancsak szükséges lehet a megállapítási kereset olyan esetekben, ahol egy múltbeli, már nem létező közigazgatási aktus jogszerűségének a kérdését kell tisztázni. Jelenleg ez az igény például előállhat abban az esetben, amikor a közigazgatási per folyamán az eljáró szerv visszavonja határozatát, vagy a felügyeleti szerv úgy módosítja korábbi, az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatát, hogy megsemmisíti az elsőfokú szerv határozatát és azt új eljárásra utasítja. Ez azt eredményezi, hogy nincs már bíróság által vizsgálható határozat, de a megismételt eljárásra nézve az ügyfél rendelkezhet olyan jogvédelmi igénnyel, amely indokolhatja, hogy a bíróság a megtámadott döntés jogszerűségéről – a megismételt eljárást orientálандó

– állást foglaljon. Hasonló helyzetek ott is előfordulhatnak, ahol a bírósági eljárás során a hatályba léptető rendelkezések a megismételt eljárásra már új, a korábbi szabályozástól eltérő szabályokat rendelnek alkalmazni.

Az önkormányzati jogvitákkal kapcsolatban is észlelhető a megállapítási kereset hiánya. Az a joggyakorlat, amely szerint megállapítási pernek a közigazgatási eljárásokban nincs helye, különösen a zárt ülés tartásával kapcsolatos eljárásokban jelentős.²⁷⁶ Ugyanis a bíróságok jellemzően erre a szabályra hivatkozva utasították el idézés kibocsátása nélkül az ülés formáját kifogásoló kormányhivatali indítványokat. Ez ahhoz vezetett, hogy a kormányhivatal az ülések nyilvánosságával kapcsolatos észrevételeit nem tudta peresíteni.²⁷⁷

A kárfelelősség kérdéskörével kapcsolatban különösen is lényeges szerephez jutnak a megállapítási perek, amennyiben polgári bírósági hatáskörben marad a kárfelelősség. Még ha megtámadási, marasztalási vagy mulasztási kereset előterjesztésének nincs is helye, a közigazgatási cselekmény jogszerűségéről mint előkérdésről a közigazgatási bíróságnak kell döntenie. Ennek hiányában a polgári bíróság a jövőben nem tud eljárni.

A megállapítási kereset „párja” a tiltási kereset: ez is kisegítő jelleggel terjeszthető elő, ha az elsődleges kereseti formák használatára nincsen mód. Itt is hasonló konstellációk képzelhetők el, mint a megállapítási pernél azzal a különbséggel, hogy a közigazgatási cselekmények még megvalósítás előtt állnak.

²⁷⁶ EBH 1999, 14. II. pont.

²⁷⁷ Lásd HOFFMAN: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. 141. o.

F. rész
A bíróság vizsgálati
jogkörének terjedelme

I. fejezet „Illegality, irrationality and procedural impropriety”	161
II. fejezet Illegality – A törvényesség	163
1. A viszonyítási pont a törvényesség megítélésénél	163
2. A döntés meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok	163
3. A döntés meghozatalakor fennálló tények	166
III. fejezet Procedural impropriety	168
IV. fejezet Irrationality	170
V. fejezet Rendelkezési elv, hivatalbóliság és a bíróság vizsgálati jogköre	176

I. fejezet

„Illegality, irrationality and procedural impropriety”

Lord Diplock híres kategorizálása alapján, amelyet a *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (avagy CHQG) ügyben fejtett ki,²⁷⁸ a bíróság három alapon vizsgálhatja a közigazgatási tevékenységet, ezek angolul: *illegality*, *irrationality* és *procedural impropriety*.

Az *illegality* Diplock fejtegetései értelmében tulajdonképpen az anyagi jog megfelelő értelmezésének és érvényre juttatásának hiányában, többnyire a hatáskör nem megfelelő használatában, túllépésében, vagy a hatáskör alapján szükséges cselekvés elmulasztásában jelentkezik. Ezeket a francia irodalom *excès de pouvoir* és *détournement de pouvoir* néven foglalja össze. Nálunk a jogállamiság elvének részeként jelentő legalitás elve, illetve a Ket. 1. § (1) bekezdésében kifejezetten szabályozott, célhoz kötött hatáskör-gyakorlás elve tiltja ezeket alapelvei szinten. Ide sorolhatunk tehát minden olyan tévedést, hibát, amely az anyagi joggal kapcsolatos, annak nem megfelelő alkalmazására, értelmezésére vezet.

Az *irrationality* leginkább az észszerűtlenség, illetve okszerűtlenség fogalmainkban köszön vissza, s ide tartozik minden hiba, amelyet a tényállás-megállapítás, a bizonyítékok értékelése körében követhet el a közigazgatás. Ezeket összefoglalóan ‘Wednesbury principles’-ként emlegetik az angolok egy korábbi ügy, az *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* ügy²⁷⁹ nyomán. Az ügy szempontjából releváns tények vizsgálatának elmaradása, irreleváns körülmények figyelembevétele és a nyilvánvaló okszerűtlenség, a logika szabályainak be nem tartása a mérlegelés során észszerűtlenné teszi a döntést,²⁸⁰ csakúgy, mint az arányosság követelményének figyelmen kívül hagyása. A *procedural impropriety*

²⁷⁸ [1985] AC 374, 410.

²⁷⁹ [1948] 1 KB 223.

²⁸⁰ Az irreleváns megfontolások figyelembevételét Nagy Csongor István – aki szintén röviden összefoglalja Lord Diplock véleményét – az *illegality*-hez kapcsolja. Ez is jól mutatja, hogy számos esetben sem a ténykérdések és a jogkérdések, sem a jogszerűség és az észszerűség nem választhatóak teljes mértékben szét. Nagy Csongor István: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. *Verseny és szabályozás*, (2009) 1., 108–148. o. Ilyen szempont például az érintett piac meghatározása kartellügyekben, ami nem tény-, hanem jogkérdés.

tágabb kör, mint a tételes eljárási szabályok betartása: ide sorolhatjuk a *fair* eljárás és a méltányosság elvéhez kapcsolódó követelményeket is.²⁸¹

Ehhez a hármas felosztáshoz képest több szempontot rögzít az egyesült államokbeli *Administrative Procedure Act* 706. § ún. „perjogi teszt”-ként, amelyekre vizsgálni kell a közigazgatási tevékenységet:

- (A) esetleges és kiszámíthatatlan („arbitrary and capricious”);
- (B) alkotmányos joggal ellentétes („contrary to constitutional right”);
- (C) hatáskör hiányában vagy annak túllépésével született („in excess of statutory jurisdiction”);
- (D) a vonatkozó eljárási szabályok megsértésével született („without observance of procedure required by law”);
- (E) nem kellő mértékben bizonyított („unsupported by substantial evidence”);
- (F) nem igazolt a tények által („unwarranted by the facts”).²⁸²

Mivel e szempontok is könnyen megfeleltethetőek Lord Diplock kategóriáinak, a következőkben a hármas felosztást alapul véve vizsgáljuk meg a bíróság vizsgálati jogkörének különböző, a perjogi kodifikáció szempontjából lényeges aspektusait.

²⁸¹ PRESTON, Brian: Judicial Review of Illegality and Irrationality of Administrative Decisions in Australia. *Australian Bar Review*, (2006) 26., 17–28. o. <http://ssrn.com/abstract=2346476> (letöltve: 2016.10.31.).

²⁸² FORGÁCS Anna: A közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata során alkalmazott perjogi tesztek az Egyesült Államokban. *Közjogi Szemle*, (2015) 12., 29–36. o.

II. fejezet

Illegality – A törvényesség

1. A viszonyítási pont a törvényesség megítélésénél	163
2. A döntés meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok	163
3. A döntés meghozatalakor fennálló tények	166

1. A viszonyítási pont a törvényesség megítélésénél

Fontos kérdés, hogy mihez viszonyítva kell a közigazgatási aktus törvényességéről dönteni. A viszonyítás alapja, megfelelő kerete igen lényeges az Alkotmánybíróság által a jogorvoslathoz való jog értelmezése kapcsán megfogalmazott azon elvárásnak való megfelelés szempontjából, hogy „a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát”²⁸³. A bíróságnak a törvényesség aspektusait a megfelelő idősíkbá és a megfelelő történeti tényállásba helyezve kell vizsgálnia. A történeti tényállás tekintetében a megelőző eljárásban megállapított tényállásnak is fontos szerep jut: a bíróság ebből kiindulva, ezzel összevetve tudja a bizonyítékokat értékelni.

2. A döntés meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok

A *malomkartell*-ügyben alkalmazott érvelés jól mutatja, milyen fontos, hogy a jogkérdések és ténykérdések megfelelő mederben legyenek. A GVH kartell miatt bírságot kiszabó határozat törvényességét vizsgáló bírósági ítélettel szembeni fellebbezés nyomán a Fővárosi Törvényszék hatályon kívül helyezte a GVH határozatát és új eljárásra utasította a hatóságot.²⁸⁴ Ezt azonban nem jogszabálysértésre, hanem „időközbeni jogszabályváltozásra hivatkozással” tette. A „Lex Dinnye”²⁸⁵ 21/A. § szerint a 18/A. §-t – amely szerint agrárterméket érintő kartell esetén

²⁸³ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182., 186.; részletesen továbbá: 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108., 110.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372., 382.; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150., 156.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488., 502–503.

²⁸⁴ 2.Kf.649.964/2013/20.

²⁸⁵ A szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről szóló 2012. évi CXXVIII. törvény.

a versenyhatóság akkor szabhat ki bírságot, ha előtte eredménytelenül szólította fel a vállalkozásokat az önkéntes jogkövetésre – vagyis gyakorlatilag soha – folyamatban lévő ügyekben és megismételt eljárásokban is alkalmazni kell. A törvényszék közelebről meg nem jelölt „korábbi bírói gyakorlat” alapján megállapította, hogy „[e]gyértelmű és következetes a bírói gyakorlat abban, hogy a közigazgatási ügy mindaddig folyamatban van, amíg a bíróság jogerős ítéletet nem hoz”.²⁸⁶ A 2.Kf.649.964/2013/20. és 2.Kf.649.964/2013/20. másodfokú döntésekre csak a perköltségről való rendelkezés körében hivatkozik az ítélet, ezek nem jelentik a „korábbi bírói gyakorlatot”. A bírósági eljárás az ítéletben követett érveléssel ellentétben nem tekinthető a közigazgatási ügy elintézése egy fázisának. A Ket. 12. §-a is világossá teszi, hogy közigazgatási hatósági eljárás közigazgatási hatósági ügyben csak a Ket. 12. § (3) bekezdés szerinti közigazgatási szerv előtt folyhat: a bíróság nem közigazgatási szerv, az eljárása semmiképpen nem közigazgatási eljárás. Igaz, voltak korábban olyan vélemények, amelyek a határozat bírósági vizsgálatát is közigazgatási eljárásnak tekintették, ezek mára teljes mértékben meghaladták az azonban.²⁸⁷ A bíróság eljárásának szabályait soha nem tartalmazták a hatósági eljárások általános szabályairól szóló törvények, azok mindenkor az 1952-es Pp.-ben voltak fellelhetők. Sőt, a Ket. megalkotásakor az is felmerült, hogy az eljárási törvény bírósági eljáráshoz kapcsolódó rendelkezéseit ki kell venni a hatósági eljárások általános szabályait tartalmazó törvényből. Erre ténylegesen 2008-ban került sor.

A bírósági eljárásra mint folyamatban lévő eljárásra tekintő megalapozatlan érvelés eredményeként a Fővárosi Törvényszék túltette magát azon a szabályon, hogy a közigazgatási határozatot a meghozatalakor hatályos jogszabályok alapján kell vizsgálni. Ezáltal az ítélet súlyosan törvénysértő volt, hiszen csak azokhoz a jogszabályokhoz mérhető a döntés törvényessége, amelyek a közigazgatási aktus meghozatalakor alkalmazandók voltak. Törvénysértést csak úgy tud elkövetni a közigazgatás, ha az aktus meghozatalakor alkalmazandó (s nem feltétlenül egyben az abban az időpontban hatályos) jogszabályoknak nem megfelelő döntést hoz. Nem lehet olyan kötelezettség teljesítését számonkérni a hatóságon, amely nem létezett a döntése meghozatalakor.

A visszamenőleges jogalkalmazás tilalmából is levezethető ez, amely „azt a kötelezettséget rója a jogalkalmazóra és a jog tartalmát értelmezéssel meghatározó bíróra, hogy a jogszabály egyedi ügyre történő értelmezése során az értelmezett normatartalom visszamenőlegesen nem teheti terhesebbé a fél anyagi jogi, illetve megkezdett eljárási cselekmények esetén [lásd Jat. 15. § (1) bekezdése] eljárási

²⁸⁶ Fővárosi Törvényszék 2.Kf.649.964/2013/20. sz. ítélet, 8. o.

²⁸⁷ A vonatkozó ügyben a Kúria Kfv.II.37.754/2014/24. számú, fenti ítéletet hatályon kívül helyező és a törvényszéket új eljárásra utasító végzésével is ezt erősítette meg.

kötelezettségeit”.²⁸⁸ Amennyiben a bíróság egy utóbb hatályba lépett jogszabályhoz méri a közigazgatási határozat törvényességét és jogszabályváltozás miatt helyezi hatályon kívül azt, visszamenőleges hatállyal alkalmaz egy adott jogszabályt. A visszamenőleges hatály tilalmának megsértésén túl a jogorvoslathoz való jogot is sérti ez a fajta értelmezés, hiszen, ahogy az Alkotmánybíróság erre már számos esetben rámutatott, a „jogorvoslat biztosítása a jogállam céljainak és feladatainak megvalósítását szolgálja. Ezért kell az államnak olyan jogszabályokat megalkotnia, amelyek (...) az alanyi jogok érvényesítésének lehetőségét megteremtik”²⁸⁹. A *malomkartell*-ügyben ez nem merült fel, de számos olyan eset képzelhető el, ahol az ügyfél számára terhes jogszabályváltozások kerülnének ugyanezen logika mentén visszamenőleges hatállyal alkalmazásra.

A bíróság egyértelműen leszögezi: „az alperesi határozat hatályon kívül helyezése nem jogszabálysértés, hanem az időközbeni jogszabályváltozásra hivatkozással került sor”. Az Alaptörvény alapján a bíróság a közigazgatási határozat törvényességéről dönthet csupán. Ezt úgy fejezi ki az 1952-es Pp. 339. § (1) bekezdése, hogy a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése csak és kizárólag jogszabálysértés esetén kerülhet sor, a jogszabálysértés pedig csak a döntés meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok alapján ítéltető meg. Tehát súlyos tévedés az alapja a Fővárosi Törvényszék ítéletének.

Természetesen más lenne a helyzet, ha talált volna jogszabálysértést a Törvényszék, és arra hivatkozással helyezte volna hatályon kívül a GVH döntését: ebben az esetben a megismételt eljárásban már alkalmazni kell az olyan időközben hatályba lépett szabályt, amelynek alkalmazását a jogalkotó a megismételt eljárásokra nézve előírja. De pusztán attól nem válik jogszabálysértővé a döntés, hogy született utóbb egy jogszabály, amely az ügyben releváns lett volna; és ha már az ügy elbírálásának idején hatályos lett volna, másmilyen döntés született volna. Az Alaptörvény alapján a bíróság a közigazgatási határozat törvényességéről dönt. Ebben az esetben nem ez történt.

A Szakmaközi törvénnyel kialakult bonyodalmaknál maradvá még egy másik kérdést is jól szemléltethetünk: mit jelent az alkalmazandó jogszabályok fogalma, amikor a jogalkalmazónak mind belső, mind uniós jogot alkalmaznia kell? A GVH Vj-62/2012. számú végzésével a dinnyekartell miatti eljárást a Szakmaközi törvény 18/A. §-ára tekintettel megszüntette, arra hivatkozva, hogy eredményes fellépésre nincs lehetőség. A Versenytanács rámutatott indokolásában arra, hogy a Szakmaközi törvény új rendelkezése az EUMSZ 101. cikkével ellentétben állni látszik. A végzés azt engedi sejtetni, hogy itt nem csak a gyanú merült fel a GVH-ban, amellyel valóban nincs mit kezdenie, hiszen a gyanú eloszlátása érdekében előzetes döntéshozatal

²⁸⁸ Kfv.IV.37.005/2013/5.

²⁸⁹ 602/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1353., 1356.

íránti eljárást nem kezdeményezhet. Ha a gyanú már konkrét meggyőződés, akkor a bíróságokkal azonos megítélés alá eső más állami szervek (és a GVH is ilyen) jogosultak a magyar jogszabályokat „félre tenni” a közösségi joggal való ütközés esetén. Tegyük fel, hogy ezt megteszi a GVH: a bírósági vizsgálat esetén a bíróság, amennyiben egyetért a nemzeti jog uniós jogba ütköző mivoltában a hatósággal, szintén félreteheti a szabályt, így – egyéb jogsértés hiányában – nem állapít meg jogszabálysértést. Ha a bíróság szerint nem ennyire egyszerű a kérdés eldöntése, előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezhet, amelynek eredménye szerint fogja tudni megítélni a GVH határozatának törvényességét: ebben az esetben is lehet, hogy a kereset elutasítása lesz a végső döntés. Természetesen, ha a bíróság (vagy az EuB) nem osztja a GVH véleményét, akkor hatályon kívül helyezéssel végződik a vizsgálat. Tehát elvileg előfordulhat az is, hogy hatályos magyar jogszabályt sért a közigazgatási döntés, mégsem minősül jogszabálysértőnek; mert az adott nemzeti jogszabály hatályossága ellenére nem lesz alkalmazandó az ügyben.

3. A döntés meghozatalakor fennálló tények

A tényállás szempontjából szintén a döntés meghozatalának időpontja lényeges. A Ket. elfogadásakor maga a jogalkotó hibásan határozta meg az 1952-es Pp. 339/A. §-ban a vizsgálat alapját, ott az eljárás megindulásakor fennálló tények alapján rendelte a közigazgatási döntés törvényességét vizsgálni. Azt hiszem, evidens, hogy ez nem volt helytálló megközelítés, hiszen a polgári perrel ellentétben, ahol a bíróság egy kialakult anyagi jogviszonyban keletkezett jogvitát bírál el, a közigazgatási eljárás az előfeltétele annak, hogy a közigazgatási hatóság valamilyen jogot vagy kötelezettséget megállapítson, anyagi jogviszonyokat létrehozson. A múltbeli történések vizsgálata helyett a jövőre irányul a közigazgatás eljárása, amivel szükségképpen együtt jár, hogy sok esetben csak az eljárás során, annak megindítását követően derül fény azokra a tényekre (illetve jönnek egyáltalán létre azok a tények), amelyek ismeretében a közigazgatási hatóság abba a helyzetbe kerül, hogy érdemben dönteni tudjon egy adott kérdésről.²⁹⁰ Sőt az is lehetséges, hogy az eljáráshoz kapcsolódó prejudiciális eljárások során keletkeznek további tények – ezeket az eljárásokat sok esetben az ügyfél a hatóság felhívására indítja meg.

A rendes jogorvoslat, a fellebbezés benyújtása folytán megindult fellebbezési eljárásban a másodfokú szerv vizsgálati jogköre a Ket. 104. § (3) bekezdés alapján teljes. Ez többek között azt is jelenti, hogy a Ket. 102. § (2) alapján a fellebbezésben új tények és bizonyítékok is felhozhatóak, ennek nyomán a felügyeleti szerv

²⁹⁰ Lásd részletesen FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, 2015. 39–57. o.

bizonyítást folytathat le. Ugyanígy a hatóság hivatalból is folytathat le bizonyítást és a fellebbezési kérelem elbírálása során figyelembe vehet új tényeket is, amelyek ismeretében állapítja meg a tényállást.

Ha ezeket a sajátosságokat a bírósági vizsgálat alapjának szabályozásakor nem megfelelően értékelik, akkor az a jogsérelem orvoslásának a lehetőségét nem feltétlenül biztosítja, hiszen a bírónak nem áll jogában azon tényállási elemek vizsgálata, amelyek a közigazgatási eljárás megindítását követően akár az alapeljárásban, akár a jogorvoslati eljárásban keletkeztek. A hatóság viszont érdemi döntését ezekre is alapozhatja, s így, ha ezekhez kapcsolódóan állítja az ügyfél a határozat jogszállásértő voltát, a bíróságnak a kereseti kérelem ellenére sem lesz lehetősége arra, hogy ezeket a tényeket vizsgálja, vagyis nem tudja ténylegesen vizsgálni a határozat törvényességét. Arra pedig az Alkotmánybíróság elvi érveléssel mutatott rá, hogy a különböző eljárási törvényekre bízza az alkotmány azon szabályok kidolgozását, amelyek garantálják, hogy „az egyes jogintézmények kapcsán a jogorvoslat útján a bármilyen irányból bekövetkező jogsérelem valóban és érdemben orvosolható legyen”.²⁹¹ A jogalkotónak feladata tehát az e követelményeket kielégítő jogorvoslati formák kidolgozása.²⁹²

A bíróság döntésénél nem vehet olyan tényállási elemeket figyelembe, amelyek a közigazgatási határozat meghozatala után következtek be. Ha utóbb bekövetkezett tényeket is figyelembe vesz, akkor ezzel a megismételt eljárást „beelőzi”, ami hatáskörrelvonáshoz vezet.²⁹³ E kívánságnak a bizonyítási szabályok kialakításakor is kellő figyelmet kell szentelni.

²⁹¹ 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 544.

²⁹² 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372., 382.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488., 502–503.

²⁹³ Kfv.II.37.531/2012/6.

III. fejezet

Procedural impropriety

Az eljárásjognak lehet elsődleges szerepe abban, hogy a döntések jogszerűségét biztosítsa, de elképzelhető az is, hogy az anyagi jognak való megfelelés a legfontosabb. Jogösszehasonlító nézetből a két végletnek az angolszász és a német gondolkodás tekinthető, amelyek felszínes vizsgálatából is kiviláglik, hogy a bírósági vizsgálat terjedelmét ez nagymértékben determinálja. Az angolszász gondolkodás eljárásközpontú, axiómája a *due process*: a megfelelő eljárási rend betartásával elérhető a helyes döntés. A német gondolkodás pedig eredményközpontú: a helyes döntés az anyagi jognak megfelelő döntés, a döntésig vezető út kevésbé lényeges. Utóbbi esetben az eljárásjognak szolgáló funkciója van: a helyes döntés megtalálását szolgálják az így másodlagos jelentőségű eljárási szabályok.²⁹⁴ A kontinentális jogban inkább e felfogás elterjedése figyelhető meg. A német közigazgatási bíráskodás maximális szintre fejlesztette a közigazgatási döntések jogszerűségének tartalmi szempontú vizsgálatát. A bíróság elsősorban a döntés tartalmi helyességét, a mérlegelés szakszerűségét, az anyagi jognak való megfelelést vizsgálja. Ennek eredményeként a közigazgatás döntési szabadsága igencsak korlátozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a bíróság a közigazgatást megillető mérlegelés helytállóságát is vizsgálhatja, annak szinte minden aspektusára kiterjedően. A döntések vizsgálatának mélysége így tovább nem fokozható szintet ért el.²⁹⁵ Ez viszont azt is eredményezi, hogy az eljárási szabályszegéseknek a német bírósági gyakorlat nem tulajdonít nagy jelentőséget. Ez kihatással van arra is, hogy mely hibák minősülnek orvosolhatónak, és melyek nem. Így például Németországban a közigazgatási hatóságnak a bírósági döntés meghozataláig van lehetősége arra, hogy orvosolja az alapeljárás hiányosságait a VwVfG 46. §-a alapján. Vagyis eljárási szabálysértés okán általában nem kerül sor megsemmisítésre, amennyiben tartalmilag helyes a döntés.

Mind az angolszász gondolkodás, mind a kontinentális, az eljárásjog szolgáló funkciójából kiinduló felfogás jól tükröződik az Európai Bíróság gyakorlatában. A bírói kontroll terjedelme az *effet utile*-elv, és egyáltalán a bírósági jogvédelem hatékonysága szempontjából kardinális jelentőségű kérdés. A hatékony jogvédelem kívánalmán keresztül a közösségi jog a tagállami bíróságok vizsgálatának terjedelmével kapcsolatban is elvárásokat állíthat fel. A mérce konkrét szerződéses

²⁹⁴ WAHL, Rainer: Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in europäischer Sicht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118. (2003) 1285–1292. o.

²⁹⁵ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt: Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte. Verfassungsgerichtliche Vorgaben und Perspektiven. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 112. (1997) 281–297. o.

rendelkezések híján az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság gyakorlata révén kialakult jogvédelem, ez az a szint, amelyet a tagállami jogrendszereknek is el kell érniük.

E két vélekedés összecsapásának a *Gemeinde Altrip*-döntést követően fontos állomása volt az a bírósági eljárás, amely a Bizottság által Németország ellen indított kötelezettségzegési eljárás eredménye.²⁹⁶ Az uniós környezetjogból fakadó kötelezettségek megszegéseként értelmezte a Bizottság ugyanis a német közigazgatási hatósági eljárásjog és perjog néhány rendelkezését, mint az eljárásjogi szabályszegések esetén azok eljárás eredményére való kihatásának megkövetelését a jogsértés következményeinek alkalmazhatóságához. Mivel a magyar közigazgatási perjog is megköveteli a kauzális kapcsolat fennállását a határozat hatályon kívül helyezéséhez, érdemes az eljárásjog és a perjog kapcsolatát közelebbről megnéznünk.

²⁹⁶ *Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság*, C-137/14, EU:C:2015:683.

IV. fejezet

Irrationality

Az indokolási kötelezettség jelentősége talán az észszerűség kapcsán a legnyilvánvalóbb. Az indokolás tulajdonképpen előfeltétele a bírói kontroll gyakorolhatóságának. Nemcsak a döntés anyagi jogi megfelelőségének és a megelőző eljárás jogszerűségének vizsgálata kapcsán, hanem e két részelemhez szorosan kapcsolódó azon kérdés szempontjából is lényeges, hogy észszerű-e egy adott döntés; hiszen mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi szabályszerűségekre visszahat a hiánya. Az észszerűség követelménye magától értetődő, s több részelemre bontható. Ezeket a Ket. 1. §-a kísérli meg részben megjeleníteni, bár e követelmények a közigazgatás cselekményeinek teljes spektrumán alkalmazhatók:

1. §

(1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

(2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.

(3) A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.

Az észszerűség vizsgálata a legnagyobb szerephez a mérlegelési jogkörben hozott döntéseknél jut, a jogilag kötött aktusok esetében ritkán bír jelentőséggel az indokolási kötelezettség hiányán túl. A közigazgatási szerv mérlegelési szabadsága és a bírósági kontroll terjedelmének kérdésköre igen szerteágazó.²⁹⁷ Itt és most csak

²⁹⁷ Így például az e kötetben is idézett szakirodalomból Nagy Csongor István: Tisztességes eljárás és bírói felülvizsgálat a versenyfelügyeleti eljárásban. *Verseny és Szabályozás*, (2014) 1., 55–72. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2014/felugyelet.pdf> (letöltve: 2016.10.31.), illetve uó: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során...; Kovács: *Piacszabályozás és jogorvoslat*.; Forgács: A közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata során alkalmazott perjogi tesztek...; valamint Varju Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év

a kodifikáció szempontjából leglényegesebb elemekre térünk ki. Ezek közül az egyik a mérlegelési jogkörben hozott döntések kontrollja, a másik fontos téma pedig a felülmérlegelés kérdésköre.

Az 1952-es Pp. 339/B. §-a értelmében „a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.” Tételezen meghatározza tehát az 1952-es Pp. 339/B. §, hogy milyen eljárási jogsértések vizsgálhatóak a bíróság által, vagyis az általánosanál korlátozottabb a vizsgálati jogkör és ezen keresztül a döntési jogkör is. Ez a formula szintén a bírói gyakorlatból épült be a hatályos jogba. Természetesen a mérlegelési mozgástér (*margin of appreciation*) doktrínája a közigazgatási bíráskodásnak éppen a hatalmi ágak megosztása elvéből következően szükséges eleme, ugyanakkor az, hogy a kontroll milyen mélységű, számos körülménytől függ: a vizsgált közigazgatási cselekvés jellegétől, a cselekvésre vonatkozó anyagi jogtól, illetve az uniós jogi érintettségtől is. Nem véletlen tehát, hogy a felülmérlegelés tilalma és a teljes kontroll elve egyszerre, gyakran egymással viaskodva jelen lévő elvei a közigazgatási perjognak.

A francia közigazgatási bíráskodásban például négy különböző mérce szerint ítélik meg a törvényességet. A „*contrôle minimum*”, a minimális ellenőrzés a teljesen diszkrecionális döntések esetében gyakorolt ritka vizsgálati mérce,²⁹⁸ míg más esetekben a bíró a mérlegelés nyilvánvaló hibáit szankcionálhatja, ezzel egy ún. „*contrôle restreint*”-t, egy korlátozott ellenőrzést gyakorolva, elsősorban a gazdasági igazgatásban²⁹⁹ vagy a közrend védelme érdekében való beavatkozások³⁰⁰ kapcsán. Ezt a típusú kontrollt azóta számos területen meghaladták, például a közszolgálati fegyelmi szankcióknál.³⁰¹ A meghaladottság azt eredményezte, hogy egyes területeken immár ún. „*contrôle normal*”-t, azaz rendes ellenőrzést gyakorol a bíróság. Ez a helyzet a rendészeti jogban, a szabadságjogok közrendi korlátozásánál.³⁰² Ebben az esetben a szükségességet és az arányosságot egyaránt vizsgálják. Ehhez hasonlóan elemzi a francia közigazgatási bíró az infrastruktúra-beruházások közérdeklőségét. Mivel itt a beruházás melletti és elleni érveket, azok előnyeit és hátrányait

tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, 2016. 158–161. o. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/07_Varju_Marton.pdf (letöltve: 2016.10.31.).

²⁹⁸ CE 10 décembre 1986, Loredon, N° 78376, ECLI:FR:CESSR:1986:78376.19861210.

²⁹⁹ Így például az áram árának megállapítása esetében: CE 1er juillet 2010, Société Poweo, N° 321595, ECLI:FR:CESSR:2010:321595.20100701.

³⁰⁰ CE, 2 novembre 1973, SA Libraire François Maspero, N° 82590, ECLI:FR:CEASS:1973:82590.19731102. Az ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány szerint nem egy egyszerű tévedésről van szó, az *erreur manifeste* egyszerre nyilvánvaló és súlyos hiba.

³⁰¹ CE, 13 novembre 2013, Dahan, N° 347704, ECLI:FR:CEASS:2013:347704.20131113. Hasonlóan a köztestületi fegyelmi ügyekben: CE 22 juin 2007, Arfi, N° 272650, ECLI:FR:CESEC:2007:272650.20070622.

³⁰² CE 19 mai 1933, Benjamin, ECLI:FR:CEORD:1933:17413.19330519.

mérlegeli az érintett közérdekre és magánérdekekre is figyelemmel, itt „contrôle du bilan”-ról, a mérleg vagy egyensúly ellenőrzéséről beszélhetünk.³⁰³

A német dogmatikában a mérlegelési mozgástér igen árnyalt megközelítésével szintén differenciált mérce szerint ítélik meg a közigazgatási ügyeket. A német gyakorlat élesen megkülönbözteti egymástól a hipotézisben, az általános jogi fogalmak révén biztosított mérlegelést (*Beurteilungsspielraum*) a diszpozícióban adott mérlegelési jogtól (*Ermessen*). E fogalmakat célszerű lenne magyarul is külön *terminus technicus*szal illetni. A megkülönböztetés egyik legfontosabb oka az, hogy nem egyformán vonható bírói ellenőrzés alá a kétféle mérlegelés. Az értelmezési szabadság (*Beurteilungsspielraum*) tulajdonképpen általános jogi fogalmak értelmezését teszi lehetővé, s mint ilyen, teljes bírói ellenőrzés alatt áll; hiszen a törvényesség akkor biztosítható, ha a közigazgatási szervek egyformán értelmeznek egy-egy fogalmat, s így a bírónak erre kiterjed a vizsgálati jogköre. Ezzel szemben a diszpozícióban biztosított döntési szabadság nem vonható el a közigazgatástól, így itt a döntés keretei vizsgálhatók. Ahogyan az is, egyáltalán felismerte-e a közigazgatási szerv, hogy van döntési szabadsága, annak kereteit megfelelően térképezte fel, nem lépett-e azokon túl, nem élt-e azzal vissza, avagy észrevette-e, ha a döntési szabadság netán bizonyos alkotmányos korlátok miatt mégsem áll fenn, „nullára redukálódott”.³⁰⁴

A magyar gyakorlat is egyre többet foglalkozott az elmúlt években a mérlegelés kérdésével.

Egy 2014 szeptemberében hozott eseti döntésben a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy az általános polgári eljárásokban alkalmazandó bizonyítási szintet meghatározó 1952-es Pp. 206. §-ához képest az 1952-es Pp. 339/B. §-a nem csak a jogi mérlegelésre, hanem a bizonyítékok mérlegelésére is kiterjedő korlátot jelent. Amennyiben a kellő mértékben feltárt tényállás esetében a bizonyítékok mérlegelésének szempontjai megállapíthatóak, azok okszerűsége kitűnik, akkor az ilyen határozat jogszerűnek tekinthető, a bizonyítékok értékelése nem mérlegelhető felül. Megállapította ugyanakkor azt is, hogy a versenykorlátozó megállapodások körében hozott versenyügyek az Egyezmény és annak EJEB gyakorlata alapján büntetőjogias eljárások, melyre tekintettel nem csak a jogi, de a ténykérdések tekintetében is teljes kontrollnak van helye. Ilyen értelmezés mellett az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke és az 1/2003 EK rendelet 3. § (2) bekezdése alapján – figyelemmel a Charta 52. cikk (3) bekezdésére – az 1952-es Pp. 339/B. §-ának bizonyítékok felülmérlegelést korlátozó rendelkezését nem kell alkalmazni az uniós jog végrehajtását szolgáló büntetőjogias eljárásnak minősülő versenyügyekben.³⁰⁵

³⁰³ CE, Ass., 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, N° 78825, ECLI:FR:CEASS:1971:78825.19710528; CE, 12 avril 2012, Association coordination interrégionale Stop THT et autres, N° 342409, ECLI:FR:CEASS:2013:342409.20130412.

³⁰⁴ Magyarul részletesen ismerteti ezt a gyakorlatot NAGY: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során...130–135. o.

³⁰⁵ Kfv.III.37.690/2013/29.

Az AB a nem sokkal később közzétett 30/2014. (IX. 30.) AB határozat indokolásának 66. pontjában úgy foglalt állást, hogy az 1952-es Pp. 339/A–339/B. §-aiból is kiolvashatóan – összhangban a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelménnyel – a bíróság tény- és jogkérdésekben egyaránt vizsgálhatja a versenyfelügyeleti tárgyú határozatot, ha az jogszabálysértő.

A téma ezt követően joggyakorlat-elemzés tárgya volt, amelynek eredményeként a 2/2015. (XI. 23.) KMK vélemény a német gyakorlathoz hasonlóan csak a döntési szabadságot biztosító normák esetén tekintett egy közigazgatási döntést mérlegelési jogkörben hozott döntésnek, s arra is kitért, hogy a tényállás megállapítása és a jogi értékelés egymástól szigorúan elválasztandók ebből a szempontból. Az állásfoglalás *ratio decidendi*-je a következő:

Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatnak minősül az a határozat, amelyben a hatóság döntését olyan jogszabályra alapozza, mely kizárólag a döntés kereteit jelöli ki.

Mérlegelési jogkörben hozott határozat az is, ahol a döntési lehetőségeket meghatározó jogszabályi rendelkezés a döntés meghozatalának feltételeit és szempontjait nem jelöli meg.

Az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a hatóság a határozathozatalhoz szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabály alkalmazásával dönt.

A mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálatának célja – a közigazgatási perek általános céljával összhangban – a határozat törvényességének elbírálása.

Amennyiben a jogszabály a mérlegelési tevékenységhez feltételeket határoz meg, a hatósági határozat törvényességének alapja ezek vizsgálata. Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a mérlegeléshez szükséges feltételeket a hatóság nem vizsgálta, az ahhoz szükséges bizonyítást nem folytatta le, úgy szükségtelen a mérlegelési tevékenység közvetlen vizsgálata.

Mérlegelési szempontoknak azok a körülmények tekinthetők, amelyeket a hatóságnak az érdemi mérlegelési tevékenység során kötelezően figyelembe kell venniük. A mérlegelési szempontok vizsgálatának elmulasztása szintén a határozat megalapozatlanságát eredményezi. Téves vagy az ügy érdemével össze nem függő mérlegelési szempont alkalmazása esetén a mérlegelés jogsértőnek minősülhet.

Mindezek nyomán a közigazgatási perjogi kodifikáció során különös figyelmet érdemel az a kérdés, hogy szükséges-e a mérlegelési jogkörrel kapcsolatos, a bírói gyakorlatban kidolgozott, és elég szerencsétlenül megfogalmazott elméleti tétel jogszabályban való rögzítése? Célszerűbbnek látszik az 1952-es Pp. 339/B. § jelenlegi szabálya helyett annak kimondása, hogy a bíróság a mérlegelési jogkörben hozott

döntések esetében azt is vizsgálja, hogy rendeltetésének, céljának megfelelően élt-e a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörével, egyáltalán élt-e vele, illetve annak kereteit nem lépte-e át. Hogy a tényállást megfelelően feltárta-e, a bizonyítékokat tartalmazza-e a határozat indokolása, és az eljárási szabályokat betartották-e: ezek mind olyan jellemzők, amelyek az eddig leírtak alapján minden ügyben vizsgálat tárgyai lehetnek, tehát nem a mérlegelési jogkörben hozott határozatok specifikumai. Éppen ezért célszerű ezeket elhagyni, és a normát oly módon megfogalmazni, hogy abból az derüljön ki: milyen speciális körülményeket kell az általános jellemzőkön túl vizsgálnia a bíróságnak. Ezzel a felülmérlegelés tilalma és a teljes kontroll elve egymáshoz való viszonyának rendezése, egyensúlyban tartása visszakerül a jogalkalmazói gyakorlatba, ahova való. Ami ezen túl természetesen megfontolható lehet, az a mérlegelési jogkör (esetleg döntési szabadság) tartalmának közigazgatási eljárásjogi meghatározása, vagy legalábbis annak megkísérlése.

Végezetül érdemes arra utalni, hogy a Kúria mind a jogegységi határozat, mind a fenti ítéletet ért szakirodalmi kritikák³⁰⁶ alapján továbbfejlesztette gyakorlatát, eltérve a Kfv.III.37.690/2013/29. ügyben hozott kúriai eseti döntéstől. Egy kartell-ügyben hozott határozatban³⁰⁷ rögzítette, hogy

mind a nemzeti, mind az uniós jog alkalmazása során azonos a bíróságok felülvizsgálatának terjedelme a bizonyítékok értékelése körében. A felülvizsgálat a bizonyítékok értékelése, a ténykérdések vizsgálata körében tisztán az 1952-es Pp. 206. §-a alapján történik, mind bizonyítási eljárás lefolytatásának, mind a tényeket megalapozó bizonyítékok újraértékelésére lehetőség van. A törvényességi-jogszerűségi kontroll tehát nem jelenti a megállapított tényállás alapjául szolgáló bizonyítékok értékelésének felülmérlegelési tilalmát, a bírói felülvizsgálat jogszerűségi jellege mindössze abban nyilvánul meg, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren kívüli, független és pártatlan az eljáró jogorvoslati fórum, továbbá, hogy jogszabálysértésre kell hivatkozni, önmagában érdeksérelemre hivatkozás nem elegendő.

Ebből pedig az következik a Kúria szerint, hogy az 1952-es Pp. 339/B. §-a szerinti mérlegelési jogkör gyakorlására vonatkozó szabály kizárólag jogi mérlegelésre vonatkozó anyagi jogi természetű felülmérlegelési tilalmat rögzít. Ezek után még az a kérdés, hogy mit jelent a felülmérlegelés tilalmához képest a teljes kontroll elve. Erre nézve az EBH azt rögzítette általános szabályként, hogy

³⁰⁶ NAGY: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat a versenyfelügyeleti eljárásban. 55–72. o., valamint VARJU: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. 158–161. o.

³⁰⁷ Kfv.III.37.582/2016.

az olyan közigazgatási határozatok, amelyek önmagukban nem elégítik ki a 6. cikk követelményeit, arra irányuló igény esetén „teljes hatáskörrel rendelkező bírói testület” felülvizsgálatának tárgyai kell, hogy legyenek (*Ortenberg kontra Ausztria*, 1994. november 25., series A no. 295-B, § 31.). Mivel az Egyezmény 6. cikke bíróságra vonatkozóan határoz meg követelményeket, a közigazgatási pereket megelőző közigazgatási eljárást az EJEB egyfajta előzetes eljárásnak tekinti, amelyre ugyan szintén irányadók az eljárási garanciák, de végső soron ezen garanciák bírósági felülvizsgálat során való betartásának van jelentősége.

Utalt a Kúria arra az eljárási hibáknál már részletesen feltérképezett összefüggésre, amely egyébként a vonatkozó EJEB döntésekből is leszűrhető, hogy minél inkább megfelelt a közigazgatási eljárás a tisztességesség kívánalmainak, annál kevésbé kell, hogy a bírósági kontroll teljes körű legyen.

V. fejezet

Rendelkezési elv, hivatalbólíság és a bíróság vizsgálati jogköre

A hivatalbólíság elvét a vizsgálati jogkör kapcsán elsősorban a hivatalból figyelembe veendő tények, körülmények, illetve ehhez kapcsolódóan a bizonyítás hivatalból elrendelhetőségének szabályozásán keresztül célszerű érvényre juttatni a továbbiakban is. Arra ugyanis a tradíciók miatt nincsen lehetőség, hogy a teljes rendszert átalakítva a bíróság a bizonyítást hivatalból rendelje el. Végiggondolandó, hogy a semmisség és a kiskorú személy érdekeinek veszélyeztetettsége körén kívül esően van-e olyan hiba, körülmény, amelynek hivatalból figyelembevétele indokolt lehet. Ilyen ok jelenleg tulajdonképpen az 1952-es Pp. 339. § (3) bekezdésében szabályozott más jogalap szükségessége.³⁰⁸

Fontos kiemelni, hogy a fenntartandó rendszerben a hivatalbólíság, a közérdekvédelem csak kiegészítő elvként érvényesülhet a közigazgatási bírósági eljárásban, annak más jogelvek – például a fél szubjektív jogainak védelme – korlátokat állítanak. Így a hatékony és gyors jogorvoslat követelményére figyelemmel ez a jogkör tartalmi és időbeli korlátok között lenne csak gyakorolható. Csak súlyos, a közérdeket is sértő vagy veszélyeztető jogsértés, illetve garanciális szabály megsértése esetén, továbbá akkor lehet az eljárást hivatalból kiterjeszteni, ha az észlelt jogsértés elvi jelentőségű kérdést érint, avagy kihatással lehet a perben támadott vagy más közigazgatási döntés érdemére. A tisztességesség biztosítása érdekében a bíróságnak a hivatalból vizsgálatról, akárcsak a bizonyítás hivatalból elrendeléséről, végzést kell hoznia, s arra csak időkorlátok között kerülhet sor.

A hivatalbólíságot tulajdonképpen pótló eszközként vezették be még a Knptv.-vel a bizonyítási teher megfordítását kimondó szabályt. Sajnos a gyakorlat ezt a szabályt lerontotta,³⁰⁹ pedig éppen a hatékony jogvédelem szempontjából különös jelentősége lenne e bizonyítási kötelezettség következetes érvényesítésének. Érdemes tehát a megtartásán túl azt átfogalmazni, hogy a gyakorlat új irányt vehessen.³¹⁰

³⁰⁸ „A bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és a határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak.”

³⁰⁹ Pomázi Miklós: A Legfelsőbb Bíróság határozata a közigazgatási perbeli bizonyítás megfordulásáról. A bizonyítási szabály lerontása, majd szinte teljes mellőzése az ítélkezésből. *Jogesetek Magyarázata*, (2017) 3., 51–61. o.

³¹⁰ WALLACHER Lajos: A közigazgatási perek meghatározó eljárási kérdéseiről. *Magyar Jog*, (2015) 4., 224–232. o.

A kereseti kérelemhez kötöttséget is indokolt a kialakult bírói gyakorlatra tekintettel a polgári perjogi szabályoktól eltérően szabályozni, annak érdekében, hogy a hatékony jogvédelem valóban érvényre juthasson. Így az „a kereseti kérelemhez kötve van” fordulat helyett a bíróságnak némi mozgásteret biztosítandó „a kereseti kérelem keretei között” érdemes vizsgálati jogkört biztosítani. Ezzel a bíróság továbbra is a kereseti kérelem alapján jár el, de annak tartalmához lesz kötve, ami egy kevésbé formális megközelítést eredményez. Szintén a jogvédelem hatékonyságát növelheti a formális helyett tartalmi megközelítést lehetővé téve egy e körbe tartozó további módosítás: a jogszabálysértés megjelölése helyett a felperest ért jogsérelem megjelölésének megkövetelése a keresetlevélben. A kereseti kérelem szempontjából ennek döntő jelentősége lehet. A bírói gyakorlat már az elmúlt években valamelyest feloldotta a jogszabálysértés pontos megjelölése kötelezettségének formalizmusát: ezt szükséges törvényerőre emelni.

A rendelkezési elv és a hivatalbólíság elve egyensúlyi helyzetének szükségszerűen részét képezi a kitanítási kötelezettség kérdése is. A gyakorlat szerint a közigazgatási perben a bíróság köteles a jogvita eldöntése érdekében a bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről a feleket tájékoztatni. Ezt a kötelezettségét a közigazgatási perben eljáró bíróságnak – ha hivatalból indult közigazgatási eljárás képezi a per tárgyát – a jogi képviselővel eljáró alperes felé is teljesítenie kell. Ennek megfelelően a közigazgatási per új szabályai között szükséges az anyagi pervezetést elősegítő olyan rendelkezés, amely kimondja a közigazgatási bíróság – jelenleginél szélesebb körű – tájékoztatási kötelezettségét. Szintén az anyagi pervezetés vizsgálati jogkörre kiható körébe tartozóan a hiánypótlatás szabályai között szabályozható az, hogy bíróság – ha a beérkezett kereseti kérelem, ellenkérelem és egyéb periratok alapján azt szükségesnek látja – a hiánypótlatás keretén belül felhívhatja a peres felek figyelmét a tényállás tisztázását elősegítő bizonyítékok és bizonyítási indítványok előterjeszthetőségének lehetőségére, elősegítve ily módon a sikeres bizonyítást és a per érdemi lezárását.

E szabályok bevezetésével a közigazgatási per akár egy tárgyaláson is érdemben befejeződhet. Az anyagi pervezetés elősegítése érdekében, a polgári perrendtartás koncepciójában megfogalmazottakkal összhangban érdemes – a hivatalbólíságot mintegy kiváltó jelleggel – azt lehetővé tenni, hogy a bíróság szükség esetén előkészítő ülést vagy meghallgatást tarthasson, ahol lehetőség nyílna a kereset tartalmának tisztázására, a per tárgyának pontos meghatározására, s a perkoncentrációt megvalósítandó, a célravezető eljárási cselekmények körének előzetes meghatározására. Természetesen ez az első tárgyaláson is megvalósítható. Mindkét esetben alkalom nyílhatna ekkor arra is, hogy a bíróság megkísérlje a peren kívüli megoldást (hivatalbóli döntés-felülvizsgálatok, hatósági szerződés kötése stb.), vagy a per egyezséggel történő befejezését előmozdítani.

Fontos hangsúlyozni: az, hogy a bíróság megvitatja az ügy releváns kérdéseit a felekkel, nem jelent jogelvonást a peres felek szempontjából. Sőt, a bíró így sok felesleges munkától tudja megkímélni a feleket, ha a keresetlevél és az ellenkérelem alapján állást foglal arról, hogy nézete szerint melyek a perdöntő kérdések, a perben felvetett kérdéseket hogyan ítéli meg. Ebben az esetben inkább arról van szó, hogy a felek minden segítséget megkapnak a hatékony pervitelhez, hiszen így megtudják, melyek azok a pontjai a keresetnek, amelyekre koncentrálniuk kell a per folyamán, a „felesleges köröktől” megkíméli őket a bíró. Prejudikációnak – természetesen helyes kommunikáció esetén – semmiképpen nem nevezhető ez az előzetes egyeztetés, hiszen a bíró csak az addig kialakult véleményét közli, és ez is koncentráltabban ad lehetőséget az ennek alapjául szolgáló meglátások vitatására. Ez azonban nem jelenti, hogy a felek mentesülnének közrehatási kötelezettségük alól, sőt! A jogvita megvitatása csak akkor működőképes megoldás, ha abban a felek partnerek. A hivatásrendek közötti jobb kommunikáció, a kölcsönös elismerés és a szakmai színvonal emelésének is fontos eszköze lehet az ilyen diskurzus. A nyitott bíróság ma oly sokat hangoztatott vezérelve éppen ilyen kommunikációs lehetőségek erősítését kell, hogy jelentse.

G. rész
A közigazgatási eljárásjog és
a közigazgatási perjog által
közösen biztosított jogvédelem
perjogi aspektusai

I. fejezet	
A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog egyensúlyi helyzete	181
1. Elkülönült célok és érvényesítendő szempontrendszer	181
2. A közigazgatási perjog alakítja a közigazgatási eljárásjogot	183
3. A közigazgatási perjog védi a közigazgatási eljárásjogot	185
II. fejezet	
Az eljárásjog jogvédelmi funkciójával kapcsolatos tendenciák visszahatásai	
a közigazgatási perjogra	186
1. Az eljárási szabályszegések kezelése	186
2. A megelőző eljárásban gyakorolható eljárási jogosultságok használatának elmulasztásához kapcsolódó preklúziós szabályok	187
3. A fellebbezés kiiktatásának következményei a közigazgatási perjogra	203
a) A fellebbezés tehermentesítési és kiegészítési funkcióinak más jogintézményekkel való biztosíthatósága	188
b) Az egyezség	191

I. fejezet

A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog egyensúlyi helyzete

1. Elkülönült célok és érvényesítendő szempontrendszer	181
2. A közigazgatási perjog alakítja a közigazgatási eljárásjogot	183
3. A közigazgatási perjog védi a közigazgatási eljárásjogot	185

A közigazgatási bíraskodás az elmúlt két évtizedben fokozatosan nyerte vissza jelentőségét, s vált a jogorvoslati rendszerben rendelkezésre álló egyik jogorvoslati eljárásból a legfontosabb jogorvoslati eljárássá és függetlenedett egyre inkább a közigazgatási eljárásjogtól. Természetesen ez a függetlenedés mindig relatív, számos ponton kapcsolódik egymáshoz a két eljárás. A hatalommegosztás és a jogállamiság alkotmányos rendszerében kényes egyensúlyi helyzet van közöttük, amely a jogrendszer és a társadalom változásaival együtt alakul át és kell újra meg újra megteremtődnie. Jelenleg éppen egy új egyensúlyi helyzet kialakulásának lehetünk szemtanúi. E két rendszer kapcsolódási súlypontjait szeretném áttekinteni, amelyeket egyrészt a különállásuk, másrészt az együttes érvényesülésük határoz meg, azaz külön, de mégis együtt biztosítják a közigazgatási ügyek eldöntésének kereteit.

Az egyik fontos összefüggés-rendszer a két eljárás egymásutániségéből, egymástól való elkülönüléséből fakad. Különböznek céljaik, szempontrendszerük, és mint két külön rendszer, többféle módon is hatással vannak egymásra. Másfelől igen szoros funkcionális összefüggés is van a kettő között, a jogvédelmi hálót csak együtt tudják hatékonyan biztosítani. A jogvédelem szempontjából továbbá időbeli egységet is képeznek.

1. Elkülönült célok és érvényesítendő szempontrendszer

Talán mára triviális, de jogfejlődésünkre visszatekintve nem árt hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárás nem pusztán a közigazgatási per elé kapcsolt előkészítő eljárás, és fordítva: a közigazgatási per nem valamiféle másod- vagy harmadfokú közigazgatási eljárás. A közigazgatási per lassan tudott csak emancipálódni abból a szerepkörből, hogy egyike a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslati

eszközöknek,³¹¹ s még aktuálisan is találhatunk a bírói gyakorlatban olyan megállapításokat, amelyek szerint a közigazgatási per a közigazgatási eljárás szerves része.³¹²

Az eljárásjognak jóllehet legfontosabb, de nem egyetlen funkciója a jogvédelem. A közigazgatás döntéseinek számos követelménynek kell megfelelniük. A rendőr-államban a közigazgatás még szabadon döntött arról, hogy mi áll a köz érdekében, és az eszközeit is viszonylag tág körben válogathatta meg. A célszerűség a polgárosodás időszakában már nem elegendő, a klasszikus bürokrácia kialakulásával megkezdődik a jog uralma. A jogállamiság követelménye, hogy a közigazgatás a törvények keretei között tevékenykedjék. A közérdeket a törvények végrehajtásával szolgálja, tevékenységét a törvények keretezik:

Az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: *a.* anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, *b.* alaki jogszabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját. Ez utóbbiak közé tartoznak a közigazgatási eljárási jog szabályai.³¹³

Vagyis megjelenik a jogszerűség követelménye az állam cselekvésével szemben. Az idő múlásával a célszerűség és a jogszerűség párosa mellett egyéb szempontok is előtűnnek a döntések meghozatalánál: a döntések költségeit és az állampolgárok érdekeit is egyre inkább figyelembe kell venni. Ehhez járul még a döntések legitimitációjának, elfogadtatásának a szükségessége, és felgyorsult világunkban alapkövetelménnyé vált a gyorsaság is. Így összegezhetőek dióhéjban a közigazgatási döntéssel támasztott feltételek, amelyeket a közigazgatási eljárás által strukturált döntéshozatali folyamat igyekszik kielégíteni.

E követelmények szinte mind ellentétben állnak egymással – a célszerű döntés nem feltétlenül jogszerű is, az ügyfél jogainak érvényesülése költségeket okoz, a jogszerű döntés árthat a közigazgatás legitimitációjának stb. Bármely két cél között lehetséges összeütközés. Az eljárás rendeltetése tehát többek között az e kívánalmak közötti összhang megteremtése, a konfliktusok feloldása az egyes követelmények érvényesülésének optimalizálása által. Ennek során az eljárás érdekek ütközésének is színtere. Az eljárásban képviselt érdekek tulajdonképpen három csoportba

³¹¹ Erről tanúskodik a bírósági felülvizsgálatnak a közigazgatási eljárásjogi szabályok közötti elhelyezése, és az a szocialista jogfelfogás, amely szerint az államigazgatási jogorvoslatok rendszerében inkább kiegészítő szerepe van a bírósági kontrollnak. Lásd részletesen a szocialista időszakról PATVI: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. 104. skk. o.

³¹² Fővárosi Törvényszék 2.Kf.649.964/2013/20.: „Egyértelmű és következetes a bírói gyakorlat abban, hogy a közigazgatási ügy mindaddig folyamatban van, amíg a bíróság jogerős ítéletet nem hoz.”

³¹³ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, 1942. 593. o.

oszthatóak, ahogy azt az eljárás alanyai is tükrözik. A közigazgatás által képviselt közérdekkel szemben/mellett megjelennek a felperes ügyfél érdekei és az (általában ügyféli jogállással rendelkező) harmadik személyek, illetve szervezetek által képviselt magán- vagy rész-közérdekek.³¹⁴

Ezt a sok különböző kívánalmat, illetve érdeket a közigazgatásnak az eljárás során egyaránt figyelembe kell vennie, sőt közöttük valamilyen egyensúlyt kell kialakítania. Ennek érdekében strukturálja a közigazgatási eljárásjog a döntéshozatalt annak jogilag megragadható momentumai szabályozása révén. A közigazgatási eljárás célja tehát elsősorban a közigazgatási feladat hatékony ellátása, de a jogi szabályozásnak járulékos célja az ügyfelek jogainak a védelme is. A bírósági kontroll során a jogszerűség kerül a középpontba, hiszen ezt tudja a bíróság vizsgálni, ennek az eljárásnak a jogvédelem lesz az elsődleges célja.

Ezt az eltérő szempontrendszert teszi tulajdonképpen nyilvánvalóvá az, hogy az eljárási pozíciók is átalakulnak, ilyen szempontból is elkülönül tehát a két eljárás egymástól. Ez a transzformáció már önmagában is nagy feladat a közigazgatási perjog számára, elsősorban a többpólusú viszonyokban. A közigazgatási eljárási jogviszonyokban gyakorta előfordul, hogy akár az ügyféli oldalon, akár a közigazgatási szerv oldalán egyszerre többen vesznek részt, s ilyenkor nem kis kihívás a perjognak az ellenérdekű felek, a kvázi ügyféli jogállással bíró szervezetek vagy éppen a szakhatóságok megfelelő perjogi szerepkörének megtalálása.

2. A közigazgatási perjog alakítja a közigazgatási eljárásjogot

A közigazgatási bíráskodás jogvédelmi funkciói erőteljesen visszahatnak a közigazgatási eljárásjogra. Ennek egyik első jele az indokolási kötelezettség megjelenése, hiszen az indokolás révén válik egyáltalán lehetségessé a közigazgatási döntés törvényességének vizsgálata.

Természetesen, mivel eljárásjog mindkettő, az egyes eljárási garanciákra is erősek a behatások. Így fejlődik folyamatosan tovább például a nyilatkozattételi jog, az iratbetekintési jog. E behatások révén a közigazgatási bíráskodás visszahat a közigazgatási eljárásra, erősíti annak jogvédelmi jellegét. Ez a hatás természetesen nem új keletű, hiszen a polgári és a büntető perjog eleve hamarabb alakult ki, nem véletlen, hogy Valló József is ezek mintájára készítette el az általános közigazgatási rendtartás tervezetét. Aktuálisan, hazánkban elsősorban a rendszerváltás óta

³¹⁴ A hivatalbóli eljárásokban természetesen ez másképp alakul, de ennek kifejtésére ehelyütt nincsen lehetőség. Lásd erről például FAZEKAS Marianna: Az eljárás megindítása. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 210–219. o.

az eljárási szabályok további felértékelődésének lehetünk tanúi, azok egyre inkább egyfajta „előrehozott jogvédelmet” valósítanak meg.³¹⁵ A jogállamiság, a jogbiztonság és az eljárási garanciák összefüggésére vonatkozóan az Alkotmánybíróság 1992-ben fogalmazta meg először ezt a tételt, majd fejlesztette azt tovább:

A jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére, a törvénytértő bírósági ítéletek kizárására. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni, és az érintett alanyi jogokat garantálnia. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot.³¹⁶

Ezek a megállapítások *mutatis mutandis* a közigazgatási jogban is érvényesek: a közigazgatási eljárásjog intézményei hivatottak biztosítani a törvényes döntések meghozatalát.

A másik fontos terület, ahol erőteljes visszahatásokat tapasztalhatunk, az eljárások strukturálása. A közigazgatási aktus jogvédelmi funkciót is hordoz azáltal, hogy főként az érdemi közigazgatási döntésekhez kapcsolódik bírósági jogvédelem.³¹⁷ A jogvédelem biztosíthatósága gyakran megköveteli azt, hogy egyes döntések önállóan, a végső döntés előtt megtámadhatóak legyenek, ugyanis a jogsérelmek olykor nem orvosolhatóak már az érdemi döntés meghozatalakor.³¹⁸ Ez a helyzet az önállóan megtámadható végzésekkel, amelyek vagy az eljárásban betöltött szerepük (jogérvényesítés végleges vagy hosszabb időre való megakadályozása), az eljárás külső alanyára vagy eljárási jogaira, vagyonára kifejtett hatása miatt külön jogorvoslattal támadhatóak. Hasonlóan, az integrált eljárások esetében sem lehet sok esetben az eljárási láncolat végén biztosítani csupán a jogvédelmet, itt is szükséges közbenső döntéseket „kialakítani”.³¹⁹ S ennek úgymond fordítottja is elképzelhető, amikor több határozatot együttesen kell figyelembe venni.³²⁰

³¹⁵ 9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 59., 65.

³¹⁶ 49/1998. (XI. 27.) AB hat., ABH 1998, 372., 376–377.

³¹⁷ Részletesen erről a funkcióról F. ROZSNYAI: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. 37. sk. o.

³¹⁸ SZALAI Éva: Fellebbezés. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 656–676. o.

³¹⁹ Erre szolgálnak például az önállóan megtámadható végzések. A határozatok esetében is találhatunk ilyen konstellációkat. Az összevont telepítési eljárás esetében például kétséges, hogy az építésügyi hatóság telepítési hatásvizsgálati szakaszban hozott döntésének csak elutasítás esetén való megtámadhatósága [Étv. 30/B. § (4) bek.] megfelel-e ennek a kívánalomnak.

³²⁰ A környezeti hatásvizsgálat szempontjából például a teljes projektet figyelembe kell venni, akkor is, ha a projekt egy-egy része más hatósági eljárásoknak a tárgya. Lásd erről a kumulációról ROZSNYAI Krisztina

Ezekre a kapcsolatokra a közigazgatási perjog is igyekszik figyelemmel lenni, amikor a járulékos cselekmények megtámadhatóságát lehetővé teszi külön jogszabályi felhatalmazás esetén. E szabály jelentősége kettős: egyrészt minden esetben vizsgálnia kell a bíróságnak, hogy egy adott cselekmény „érdemi” vagy járulékos cselekmény, azaz egy másik közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgálja-e csupán. Tehát az integrált eljárások, több hatóság együttes eljárása esetén a jogalkotónak biztosítania kell azoknak a jogvédelem szempontjából megfelelő struktúráját.

3. A közigazgatási perjog védi a közigazgatási eljárásjogot

A közigazgatási bíróság a közigazgatási döntés törvényességét vizsgálja. Történetileg a kontinentális (leginkább német változatában plasztikus) gondolkodás a közigazgatási döntés anyagi jogszerűsége felől közelítette meg ezt a kérdést, s tartalmilag vizsgálta a közigazgatási döntéseket. A közigazgatási jogalkalmazás átalakulása, a közigazgatási döntések jogi kötöttségének csökkenése azonban oda vezet, hogy az angolszász *due process* szemlélet egyre erősebbé válik, amit természetesen az előbbieken bemutatott jogvédelmi szerep térnyerése is fokoz. Azt láthatjuk, hogy minél kötöttebb anyagi jogilag egy döntés, annál kisebb szerep jut az eljárási szabályoknak, s fordítva: minél kevésbé kötött egy döntés, minél nagyobb a mozgástere a közigazgatásnak, annál fontosabbak az eljárási szabályok, megsértésük szigorúbb szankciókat von maga után a bírósági kontroll során. Ezt – ugyan rossz megfogalmazásban, de alap gondolatát tekintve – jól példázza az 1952-es Pp. 339/B. §, amely a mérlegelési jogkörben hozott döntéseknél a tág értelemben vett eljárási szabályok érvényesülését véli a jogszerűség körében vizsgálhatónak. E szabály tükrözi azt a vélelmet, hogy ha az eljárási szabályokat betartják, akkor feltehetőleg jogszerű lesz az eljárás befejezéseként hozott döntés. Az eljárásjogot úgy védi a közigazgatási bíróság, hogy az eljárási szabályok megszegését az anyagi jogi jogsértésekkel azonos módon szankcionálja, hasonlóan nagy jelentőséget tulajdonít nekik.

Fontos tisztáznunk erre tekintettel azt, hogy milyen szerep jut az eljárásjognak, hiszen a jogvédelmi szerep erősödése miatt az eljárás funkciója sem szorítható pusztán az anyagi jog szolgálatára. Az eljárásjog jogvédelmi funkciója saját értékévé válik. Ez pedig szükségképpen oda vezet, hogy az eljárásjogi szabályok felértékelődésének konzekvenciáit a perjogban is le kell vonni.

– SZEGEDI László: A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről. A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg és a helyi önkormányzat kvázi ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, (2013) 4., 48–60., 54. o.

II. fejezet

Az eljárásjog jogvédelmi funkciójával kapcsolatos tendenciák visszahatásai a közigazgatási perjogra

1. Az eljárási szabályszegések kezelése	186
2. A megelőző eljárásban gyakorolható eljárási jogosultságok használatának elmulasztásához kapcsolódó preklúziós szabályok	187
3. A fellebbezés kiiktatásának következményei a közigazgatási perjogra	188
a) A fellebbezés tehermentesítési és kiegészítési funkcióinak más jogintézményekkel való biztosíthatósága	188
b) Az egyezség	191

1. Az eljárási szabályszegések kezelése

Magyarországon, a kontinentális jogrendszerek többségéhez hasonlóan az a felfogás érvényesül a közigazgatási perjogban (is), hogy az eljárásjog az anyagi jog szolgálatáért, az eljárási szabályok az anyagi jog érvényre juttatását biztosítják, s ezért másodlagos a jelentőségük. Ennek a vélekedésnek a folyamata az eljárási szabályszegések közigazgatási perbeli súlyozása. A bírói gyakorlat ennek alapján lényeges és lényegtelen eljárási hibákat különböztet meg. A megkülönböztetés lényege, hogy az eljárási hiba akkor lényeges, ha befolyásolta az anyagi jog érvényesülését, vagyis az eljárás eredménye és az eljárási szabály megszegése között okozati kapcsolat áll fenn. Ez abban nyilvánul meg, hogy legalábbis elméleti lehetősége van annak, hogy az eljárási hiba elkövetése nélkül a közigazgatási szerv másféle közigazgatási cselekményt valósított volna meg. Ha hiányzik ez a kauzális kapcsolat, akkor az a kereset elutasítását eredményezi.

Ez a felfogás azonban egyre nehezebben egyeztethető össze a jó közigazgatáshoz való joggal, amely egyre több alkotmányban és eljárási kódexben nyer polgárjogot. Ez a jog a közigazgatási eljárásokban az ügyféli jogoknak egyfajta anyajogként működik,³²¹ és – a közigazgatási perjogon keresztül is – az eljárásjogi szabályok felértékelődéséhez vezet. Ennek eredménye az, hogy bizonyos esetekben a lényeges és lényegtelen eljárási szabályszegések megkülönböztetése mellett megjelenik az eljárási

³²¹ A hazai szakirodalmi álláspontokat is összefoglalóan lásd FAZEKAS Marianna: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, (2017) 2., 31–41. o.

szabályszegések egy másik kategorizálása, amely pedig a megsértett eljárási jogosultságok jelentőségén, illetve a jogosultságok csorbulásának orvosolhatóságán alapul. Ez a megkülönböztetés olykor előrébb való, mint a lényegesség szerinti megkülönböztetés.³²²

2. A megelőző eljárásban gyakorolható eljárási jogosultságok használatának elmulasztásához kapcsolódó preklúziós szabályok

Az eljárásjog jogvédelmi funkciójának erősödése – elsőre némiképpen abszurdnak tűnő módon – a bíróság által nyújtott jogvédelem igénybevehetőségének korlátozásával járhat. Ez elsősorban azon szabályokban érhető tetten, amelyekkel a jogalkotó az eljárási jogintézmények használatához, illetve megfelelő használatához köti a jogorvoslat igénybevehetőségét. A magyar jogban is megjelentek azok a szabályok, amelyek az ágazati jogalkotó számára lehetővé teszik a fellebbezési jog kizárását, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban – szabályszerű értesítése ellenére – nem vett részt.³²³ Ugyanígy van lehetőség a fellebbezés érdemi elbírálás nélküli elutasítására és ezzel egyben a bíróság előtti jogorvoslat kizárására, ha az ágazati jogalkotó által megkívánt tartalmi követelményeknek nem tesz eleget valamely eljárási nyilatkozat, kérelem. E jogalkotói lépések – akármennyire vitathatónak is tűnnek – tulajdonképpen nem tesznek mást, mint a közigazgatási eljárás jogvédelmi jellege erősödésének következményeit levonva új egyensúlyi helyzetet teremtenek a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog között. Kicsit populista módon megfogalmazva: ha az ügyfél nem tartotta fontosnak, hogy éljen az eljárásjog által nyújtott előrehozott jogvédelemmel, akkor nem érdemes arra, hogy utólagos jogvédelmet kapjon.

Szintén ide kapcsolódik az a bírói gyakorlatban – az elsősorban a pénzügyi perekben – kialakult anyagi jogi preklúziós szabály, amely a megelőző eljárásban nem hivatkozott tény, bizonyíték bírósági eljárásban való felhasználását korlátozza. A már említett *Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság* ügyben az EuB az ilyen korlátozásokat is vizsgálta, s alkalmazásukat összességében szűk keretek között megengedhetőnek vélte.³²⁴

Ezekkel a preklúziós szabályokkal a jogalkotó egyúttal azt a kapcsolatot is megerősíti, amely funkcionális szempontból fennáll a két eljárás között: azok együtt

³²² E két következményről részletesen lásd lent a kereset elutasítása kapcsán írottakat.

³²³ Ket. 15. § (6) és (6a), valamint 98. § (1a) bekezdések.

³²⁴ *Bizottság v. Német Szövetségi Köztársaság*, C-137/14, EU:C:2015:683.

biztosítják a jogvédelmet, közöttük sorrendiség van, így közülük nem válogathat az ügyfél, s nem csereszabatosak.

3. A fellebbezés kiiktatásának következményei a közigazgatási perjogra

a) A fellebbezés tehermentesítési és kiegészítési funkcióinak más jogintézményekkel való biztosíthatósága

A funkcionális összefüggés a közös jogvédelmi célból ered: mindkét eljárás célja (legalábbis többek között) a jogvédelem biztosítása, a bíróságok általi „utólagos” jogvédelem a közigazgatási döntést megelőző eljárási szabályok által biztosított előzetes jogvédelem terjedelmének a függvénye is. Nagymértékben függ tehát a közigazgatási perek száma és hossza a közigazgatási döntést megelőző közigazgatási eljárás minőségétől: egyrészt tehermentesítheti a közigazgatási eljárás a bírósági eljárást, másrészt pedig ki is egészítheti.³²⁵

A fellebbezési eljárás kiiktatása a rendszerből számos szempontból visszahat a közigazgatási perjogra, hiszen a tehermentesítés és kiegészítés, azaz a funkcionális kapcsolat egyik legfontosabb építőköve, a fellebbezés a tervek szerint minimális szerepet kap csak a jövőben.

A közigazgatási perjognak reagálnia kell erre a változásra, hiszen a fellebbezés funkcióit lehetőség szerint fellebbezés hiányában is, másféle eszközökkel szükséges biztosítani. Erre kínálkozó jogintézmény egyrészt a jogsérelem per során való orvoslása, amely jogintézmény egyes részelemei azonban a közigazgatási eljárásjogban találhatóak. Másrészt mind tehermentesítést, mind kiegészítést jelenthet a bírósági közvetítés és az egyezség is.

A magyar hatósági eljárásjog számos hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eszközt biztosít, amelyek még a bírósági per folyamán is igénybe vehetők (ügyészi felhívás nyomán vagy hivatalból felügyeleti eljárás, illetve módosítás, visszavonás iránti eljárás indítása). Ezek mind tudják bizonyos konstellációk esetén a fellebbezést pótolni. Érdekes egy pillantást vetni a Ket. által szabályozott kétféle visszavonás, módosítás jogintézményére, hogy világosak legyenek a közöttük lévő különbségek. Így válik ugyanis világossá az, hogy melyek azok a jellemzők, amelyek miatt

³²⁵ Ennek részleteit lásd F. ROZSNYAI Krisztina: Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 149–167., 155. skk. o.

teljességgel nem tudja a fellebbezést mint kérelemre indult jogorvoslati eljárást a hivatalból indított visszavonás, módosítás pótolni:

2. sz. táblázat: Visszavonás, módosítás a fellebbezés nyomán, illetve hivatalból

113. § szerint	114. § szerint
Első fokon eljáró hatóság jár el	
Visszavonja vagy módosítja a határozatot	
Fellebbezési kérelem alapján	Hivatalból indul az eljárás
Nem feltétel a jogszabálysértés, ha nincs ellenérdekű fél és a hatóság egyetért a kérelemben foglaltakkal.	Csak jogszabálysértő döntés esetén kerülhet rá sor.
Döntés még nem jogerős	Csak jogerős döntéssel szemben
Jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokról még nem beszélhetünk.	Jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem sérthet a visszavonás, módosítás.
Ha nem találja jogsértőnek a döntését: felterjeszti a fellebbezést a felügyeleti szervhez.	Ha nem találja jogsértőnek a döntését: nem indítja meg a hivatalbóli eljárást. (Az esetleges kérelmezőt erről tájékoztatja.)

Elsősorban a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme jelent akadályt a hivatalbóli döntés-felülvizsgálatoknál, amely akadály a kérelemre indult jogorvoslatok esetében nem áll fenn. E probléma áthidalására létre lehet hozni egy kifejezetten a kereseti kérelem alapján gyakorolható döntés-felülvizsgálati eszközt, amely nem szakad ki a bírósági eljárásból, és ezért a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme felcserélhető a keresetnek megfelelő irány megkövetelésével, ahogy arra az Ákr. kísérletet is tesz. A multipoláris viszonyokban ez nem feltétlenül jelent segítséget, ahogy a későbbiekben tárgyalandó egyezségnél láthatjuk.

A jogsérelem közigazgatási szerv általi orvoslása tehát már jelenleg is lehetséges. Az aktuális szabályozással kapcsolatban azonban több problémát kell kezelni: az egyik a két eljárás párhuzamosságának merevsége, ti. hogy legfeljebb harminc napra lehet felfüggeszteni a közigazgatási szerv előtt indult eljárásra tekintettel a pert. Itt érdemes kissé rugalmasabbá tenni a rendszert, és megfelelően indokolt esetekben akár ennél hosszabb felfüggesztést is lehetővé tenni. További probléma, hogy a közigazgatási szerv a jogsérelmet saját hatáskörében csak az érdemi perbebocsátkozás előtt orvosolhatja, ami szervesen összefügg azzal a harmadik problémakörrel, hogy amennyiben az orvoslás a határozat visszavonásában vagy megsemmisítésében és új eljárásra kötelezésben, illetve új eljárás megindításában áll, akkor a bíróságnak meg kell szüntetnie okafogyottság okán a pert. A megállapítási per új lehetőségére tekintettel utóbbi probléma elhárítható azzal, hogy a félnek lehetőséget ad a szabályozás a keresetváltoztatásra. Ezáltal pusztán a megsemmisített vagy visszavont határozat jogsértő mivoltának megállapítására irányuló

kereseti kérelemről is dönthet a bíróság, meghatározva ezzel, hogy van-e lehetőség a közigazgatási eljárás további folytatására, új közigazgatási cselekmény megvalósítására; és amennyiben igen, annak irányát is kijelölheti. Módot lehet adni arra is a keresetváltoztatás keretében, hogy a fél a keresetet akár a jogsérelem orvoslására hozott közigazgatási cselekményre is kiterjeszthesse, s nemcsak arra, hogy a jogsérelem orvoslására tett cselekménnyel egyáltalán ne értsen egyet.

Egyéb akadályai is vannak a jogsérelem per során való orvosolhatóságának a hatósági eljárási szabályozásban. Például a szakhatóság mellőzésének semmisségi okká minősítése jól tükrözi ezt a problémát: egy olyan eljárási hibáról van itt szó, amely semmisségi ok jelenleg, de tulajdonképpen miért is ne lehetne utólag beszerezhető és ezáltal jogszerűvé tehető a döntés a bírósági kontroll során? A kormányhivatali integráció előrehaladása és a szakhatósági rendszer jelentőségvesztése is értékelhető persze akár ilyen tartalmú jogpolitikai döntésként, de e semmisségi ok átfogalmazása megfontolandó lehetőség.

Érdemes felhívni ehhez kapcsolódóan a figyelmet például a német közigazgatási eljárási törvény azon rendelkezésére, amely lehetővé teszi az indokolás utólagos kiegészítését, illetve az elmaradt eljárási cselekmények bepótlását a bírósági szakban. Ehhez hasonló eszközt jelent a holland „közigazgatási hurok” intézménye,³²⁶ amely lehetőséget biztosít arra, hogy a közigazgatási bíróság a per során „visszaadja” a közigazgatásnak az ügyet abból a célból, hogy az orvosolja a még ebben a szakban orvosolható eljárási szabálysértéseket. Ezt a megoldást a belgák is átvették, itt azonban nem aratott sikert: az alkotmánybíróság a bíróság függetlensége és pártatlansága elvének megsértése, a jogorvoslathoz való jog, illetve a védekezéshez való jog kiüresítése és az indokolási kötelezettség miatt megsemmisítette a vonatkozó szabályozást.³²⁷

A magyar kúriai gyakorlatban is megjelent ez a kérdés. Abban az esetben, amikor az alperes felülvizsgálati kérelmében kísérelte meg kiegészíteni a határozatok indokolását, a bíróság rámutatott, hogy erre „a közigazgatási perben, különösen a felülvizsgálati eljárásban nincs lehetőség”.³²⁸ A Kúria csak a felülvizsgált határozatokban foglaltakat fogadta el a döntés indokaként, s tekintettel arra, hogy a hatóságok nem adták magyarázatát annak, hogy a jogszabályi rendelkezéseket miként feleltették meg a konkrét tényállásnak, és a bírság miatt és mely szabály alapján került a legmagasabb összegben kiszabásra, nem találta megállapíthatónak a közigazgatási határozat jogszerűségét. Amennyiben azonban az indokolás

³²⁶ „Bestuurlijke lus”, a holland általános közigazgatási törvény (GALA) 8:51a cikke. Erről részletesebben lásd Kovács András György – Rozsnyai Krisztina – Varga István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában. *Magyar Jog*, (2012) 12., 706–716., 714. o.

³²⁷ 74/2014. sz. határozat (2014. 05. 08.); <http://www.const-court.be/public/d/2014/2014-074d.pdf> (letöltve: 2016.10.31.).

³²⁸ Kfv.II.37.078/2012/8.

kiegészítését is a jogsérelem orvoslására tett cselekménynek tekintjük, akkor az elsőfokú perben a fentiek szerint erre is sor kerülhet, a keresetváltoztatás bizonyos esetekben ehhez megfelelő eljárási garanciát jelenthet.

b) Az egyezség

Az egyezség lehetősége ugyan nem volt kizárt az 1952-es Pp. által, a bírói gyakorlat azonban nem tartotta azt lehetségesnek a közigazgatási jogvita sajátosságaira tekintettel. A jogalkotó is ezen az állásponton volt tulajdonképpen, erre utal a bírósági közvetítésről szóló törvény kapcsolódó szövege.

Az egyezségkötés *prima facie* valóban alkalmazhatatlannak tűnhet a közigazgatási perek tárgyra tekintettel, hiszen a közigazgatási tevékenység törvényessége nem tud az egyezség tárgya lenni. Ugyanakkor éppen a közigazgatási szerveknek esetenként biztosított mérlegelési jogkör teszi mégis hasznossá ezt a jogintézményt. Amennyiben mérlegelési jogköre van a közigazgatási szervezetnek, számos egyaránt jogszerű döntést hozhat. Ezek esetében az egymással versengő érdekek figyelembevétele is fontos, különösen például multipoláris jogviszonyoknál, ahol számos szereplője van egy-egy közigazgatási eljárásnak és az azt követő közigazgatási pernek.³²⁹ Egy ilyen határozat módosítása újabb konfliktusokat generál, amelyek újabb jogorvoslati eljárásokat indukálnak. Ezek elkerülése érdekében célszerűnek tűnik – akkor is, ha ez nem sikerült a közigazgatási eljárásban – a közigazgatási perben ezen érdekek feltárására és lehetőség szerint összehangolásukra kísérletet kell tenni. Ez a bíró számára sok esetben könnyebb feladatot jelent, mint a közigazgatási szerv számára, de természetesen csak a megelőző eljárás megfelelő lefolytatása esetén.

A másik kapcsolódó kérdés, amit vizsgálnunk kell, hogy az egyezség létrehozásához milyen utak vezethetnek. Természetesen elképzelhető az, hogy a felek peren kívüli mediációt vesznek igénybe. Ugyanakkor biztosítani kell a perjognak intézményes megoldásokat is. Így az aktív pervezetéshez hozzátartozik, hogy a bíró is tehessen javaslatot egyezség megkötésére. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy számos esetben az egyezségkötés jelentősen lerövidítheti a pertartalmat, arról nem is beszélve, hogy az egyébként felmerülő perorvoslati eljárásokat is feleslegessé teszi. Éppen ezért célszerű az egyezség, illetve a közvetítés lehetőségét egyaránt biztosítani. Az alaki anyagi vezetés pedig abba az irányba mutat, hogy célszerű a bíró feladatává tenni annak vizsgálatát, hogy a konkrét esetben nézete szerint kínálkozik-e lehetőség egyezség létrehozására. Ezt természetesen egyrészt emberi,

³²⁹ Erről a civil szervezetek perindítási jogosultsága kapcsán volt szó.

a felek közötti nexussal kapcsolatos, másrészt jogi kérdés is: biztosítanak-e a jogszabályok erre a konkrét esetben egyáltalán lehetőséget?

Kétségtelenül a bírói kar jelentős része idegenkedve fogadja majd ezt a jogintézményt. Emiatt célszerű a megváltoztatási jogkörhöz hasonlóan egy puha kényszer kialakítása, amely a bíró feladatává teszi az egyezség megkísérlését. Puha kényszer eredményezhet egyrészt, ha e kötelezettség csak akkor terhelje a bírót, ha lát esélyt a békés rendezésre, illetve az ügyben ezt jogilag is lehetségesnek tartja. Másrészt a békés rendezés megkísérlése is történhet több módon: akár úgy, hogy a bíró maga kidolgozza az egyezség lehetséges tartalmát és ezt a perelőkészítés során vagy a tárgyaláson a felek elé tárja, akár úgy, hogy a közvetítés lehetőségéről tájékoztatja a feleket. Utóbbihoz a bírósági közvetítés igénybevehetőségét a közigazgatási perekben is meg kell teremteni.

H. rész

Döntés a közigazgatási perben

I. fejezet

A kereset elutasítása	195
1. A jogsértés hiánya	195
2. A keresetösségi jog hiánya	196
3. Az eljárási szabályszegések következmény nélkülisége	199

II. fejezet

A törvénysértő közigazgatási aktus megsemmisítése és megváltoztatása	201
1. Hatályon kívül helyezés vs. megváltoztatási jogkör	201
2. A megváltoztatási jogkör: a hatalmi ágak megosztása tanának neuralgikus pontja	202
3. A megváltoztatási jogkör új szerepe	204
4. Kötelező megsemmisítési okok mint a megváltoztatási jogkör természetes korlátai	207
5. Megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés?	208

I. fejezet

A kereset elutasítása

1. A jogsértés hiánya	195
2. A keresetösségi jog hiánya	196
3. Az eljárási szabályszegések következmény nélkülisége	199

1. A jogsértés hiánya

Számos eset van, amikor a bíróság a kérelmet elutasítja. A legtriviálisabb, amikor az előző részben megvizsgált egyik ok sem áll fenn: törvényes és észszerű a közigazgatási aktus és megfelelő eljárási rendben jött létre. Már az előző fejezetben is láthattuk, előfordulhat, hogy az eljárási szabályokat megsértették ugyan, de mégsem lesz ennek az a jogkövetkezménye, hogy a bíróság hatályon kívül helyezné a döntést. Ebben a fejezetben ezért elsősorban azokat a korlátokat járjuk körbe – részben visszautalva az előző részben írtakra – amelyek azt eredményezik, hogy a közigazgatási aktus hibái ellenére elutasításra kerül a kereset.

A rendelkezési elv szinte minden bírósági eljárásban érvényesül: a bíróság az arra jogosult kérelme nélkül nem járhat el, és csak abban a körben dönthet, amelyre nézve ezt tőle a jogosult kéri, ebben a körben viszont köteles a keresetet kimeríteni. A közigazgatási perben is érvényesülnie kell a rendelkezési elvnek, ezt alkotmányosan a hatalmi ágak megosztásának rendje és a jogorvoslathoz való jog is megköveteli. A bíróság csak kérelemre járhat el, hivatalból nem indulhat közigazgatási perbe. A közigazgatási perben a rendelkezési elv mellett azonban – szintén a hatalommegosztás alkotmányos elvéből fakadóan – az objektív jogrend és a hatékony jogvédelem biztosítása érdekében a hivatalbóliság elve is meghatározó szerephez jut. Ez a közigazgatási perek polgári perekhez képesti legfőbb sajátossága.

A rendelkezési elv a polgári perben elsősorban a keresethez kötöttségben jelenik meg, amelyet a közigazgatási perekben célszerű úgy megfogalmazni, hogy a bíróság a kereseti kérelem kereteihez van kötve. Vagyis a felperes keresete alapvetően kijelöli azt a kört, amelyben a bíróság a közigazgatás törvényességét vizsgálhatja. Ezt egyes külföldi perrendtartások különbözőképpen fogalmazzák meg, így például kimondják, hogy a kereseti kérelemben foglalt okokhoz, jogalaphoz nincsen kötve a bíróság, de az ügyet csak a kereseti kérelem keretei között vizsgálhatja.³³⁰ Másutt

³³⁰ Így például a szlovén és a horvát perrendtartás.

az anyagi pervezetés hangsúlyozása biztosít kellő mozgásteret ahhoz, hogy a bíró tisztázza tudja a per tényleges tárgyát,³³¹ megint máshol a tartalom szerinti elbírálás, illetve az elé vitt jogvita rendezése mint alapvető feladat hangsúlyozása³³² szolgálja ezt a célt.

A kereseti kérelemhez kötöttségnek alapvetően a magánszemélyek közötti vagyoni viszonyokkal kapcsolatos vitákra szabottsága igen súlyos problémákat vet fel abban a tekintetben, hogy a felperes a közigazgatási cselekvésből kiindulva tudja csak kereseti kérelmét megfogalmazni. Ebből az következik, hogy már maga a közigazgatási aktus minősége is döntő befolyást gyakorol a kereseti kérelemre az esetek többségében, hiszen az aktusra reagál a kereseti kérelem.³³³ Éppen ezért mindenképpen szükséges – ahogy az a bírói gyakorlatban meg is figyelhető – az 1952-es Pp. 3. § (1) alapján kialakult polgári bírósági gyakorlattól eltávolodni. Az eltávolodás hívószavai, mint azt feljebb láthattuk, a hivatalbóliság elve, az anyagi pervezetés, a tartalom szerinti elbírálás és a bíróság kitanítási kötelezettsége.

2. A keresetőségi jog hiánya

A keresetindítási jog és a keresetőségi jog két egymástól különválasztandó jogsultság.³³⁴ Tulajdonképpen a perbeli legitimáció kétlépcsős vizsgálatáról van szó.³³⁵ A perbeli legitimációnak először a keresetlevélből általában nyilvánvalóvá váló eljárásjogi vetületét kell vizsgálni, a közigazgatási perben tehát az 1952-es Pp. 327. § (1) bekezdése alapján azt, hogy ügyféltől vagy az eljárás egyéb résztvevőjétől származik-e a kereset,³³⁶ vagyis rendelkezik-e keresetindítási joggal. A keresetindítási jog teszi lehetővé azt, hogy egy adott szervezet vagy személy bíróság előtt megtámadhasson egy közigazgatási döntést, a bíróság érdemben köteles legyen vizsgálni a kereseti kérelemben foglaltakat. Az anyagi jogi jogviszonyok fennállásáról és mibenlétéről való döntés ezen túl általában csak a kereset érdemi vizsgálatán keresztül lehetséges, tehát a keresetőségi jog (a gyakorlatban általában e fogalom szinonimája az aktív perbeli legitimáció) fennállása anyagi jogi kérdés: az

³³¹ A német VwGO, bár itt a hivatalbóliság is legalább annyira fontos elv ebből a szempontból.

³³² A francia bírói gyakorlat.

³³³ Lásd ennek különböző vetületeiről WALLACHER Lajos: A közigazgatási perek meghatározó eljárási kérdéseiről. *Magyar Jog*, (2015) 4., 224–232. o.

³³⁴ BDT 2003, 758.

³³⁵ Lásd polgári perek vonatkozásában például EBH 2013, P. 10.

³³⁶ Az ügyész esetében a 327/A. § alapján azt is vizsgáljuk itt, hogy élt-e felhívással és az eredménytelennek minősíthető-e (azaz nem teljesítette a címzett a felhívásban foglaltakat és a felhívásban szabott határidő letelt).

állított jogsértés és az érvényesíthető alanyi jog vagy jogos érdek közötti kapcsolat fennállásán alapul.

Mindkét fázisban sor kerülhet annak kimondására, hogy nem arra jogosulttól származik a kereset: az első esetben ennek a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása vagy a per megszüntetése, a második esetben a kereset elutasítása a perjogi formája. A német közigazgatási perjogban is jól látszik ez a kétlépcsősség: a perindítási feltételek (*Zulässigkeitsvoraussetzungen*) körében a keresetindítási jog (*Klagebefugnis*), majd a megalapozottság (*Begründetheit*) kapcsán az alanyi jogok sérelme (*Verletzung subjektiver Rechte*) vizsgálata.³³⁷ Az angol rendszerben a perbeli legitimáció megfelelője a *locus standi*. Ennek kétlépcsős vizsgálatát tartotta helyesnek a Lordok Háza az *IRC v National Federation of Self Employed and Small Businesses* [1982] AC 617 ügyben: a keresetindítási jogot a *leave*, majd a *sufficient interest* a *merits of the case* során.³³⁸

Tehát a keresetösségi jog révén szűkíti le a közigazgatási bírói gyakorlat azoknak a körét, akik egy közigazgatási döntést megtámadhatnak az 1952-es Pp. 3. §-ára hivatkozással azoknak a körére, akik sikerrel támadhatnak meg egy adott bírósági döntést. Ezt a kérdést azonban már nem a keresetindítás körében, hanem a bíróság döntési jogkörénél kell szabályozni, tehát meghatározni, hogy milyen feltételek esetén kerül sor a kereset elutasítására vagy éppen a keresetnek helyt adó ítélet meghozatalára.

Az 1952-es Pp. 3. §-ában foglaltak alapján keresetindítási joga az érdekelteknek van, vagy annak, aki rendelkezik olyan jogosítvánnyal, hogy más jogának érvényesítése céljából keresetet indíthat. Ebből következően a semmis szerződésekkel kapcsolatos perindítási lehetőséget is vagy a *jogi érdekelttség, vagy a perlési jogosultságot biztosító felhatalmazás* alapozhat meg. (...) a mások által megkötött szerződés érvénytelenné válását eredményező megtámadásra a szerződő feleken kívüli harmadik személy ilyen jogát csak akkor lehet elismerni, ha az érdeke más, a szerződés érvényességét nem érintő polgári jogi eszközzel nem védhető meg.³³⁹

Ezt a korlátozást a törvényt sértő közigazgatási határozatoknál tulajdonképpen már az ügyféli minőség megkövetelése megvalósítja: ennek alapja az előbbi idézet

³³⁷ Lásd például MAURER, Hartmut: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, 2011. 18. kiadás. § 10, 29. msz.

³³⁸ ENDICOTT, Timothy: *Administrative Law*. Oxford, 2011. 399. o.

³³⁹ BH 2004, 503. Az idézett BH és a keresetösségi joggal kapcsolatos korábbi bírósági döntések (például BH 1997, 439.; BH 2003, 424. és BH 2005, 358.) egyik stabil hivatkozási alapja a BH 1991, 107. elvi tétele: „A semmis szerződéssel kapcsolatos perindítási lehetőséget vagy a jogi érdekelttség (jogviszony) vagy a perlési jogosultságot biztosító törvényi (jogszabályi) felhatalmazás alapozza meg”. Nem véletlen ez, ugyanis a szerződés semmisségére való hivatkozás és a közigazgatási perekben megjelenő objektív jogvédelem logikája sok hasonlóságot mutat a keresetindítási jog kapcsán; lásd például a *Tubes*-ügyben (BH 2010, 261.) hozott felülvizsgálati ítélet erre vonatkozó megjegyzéseit.

értelmében a Ket. 15. § (1) bekezdésében a jogi érdekeltség, (4) és (5) bekezdésében pedig a „perlési jogosultságot biztosító felhatalmazás” lesz. A bírói gyakorlat még tovább szűkíti a kört: nem elég az alanyi jog, jogos érdek fennállása az ügyben és a határozat jogszabálysértő jellege: az is kell, hogy e két jellemző között összefüggés legyen, tehát konkrétan az állított jogsértés okozza az érintett jog/jogos érdek sérelmét. Ez elsősorban a nem felperes ügyfeleknél és azoknál lesz alapos vizsgálat tárgya, akik a határozatnak nem kötelezettjei (ezek általában az ún. ellenérdeklő ügyfelek).

A kvázi ügyfelek esetében ez a logika nem működik, mivel ők nem alanyi jogaik és jogos érdekeik sérelme miatt lépnek fel, hanem diffúz érdekek, illetve a közérdek (ebbe az egyes alkotmányos alapjogok érvényesülése is beletartozik) védelme érdekében biztosít számukra a jogalkotó perlési jogosultságot. Fellépésük a tárgyi jog védelmét is célozza, azaz objektív jogvédelmi jelleget kap a bírósági kontroll ezekben az esetekben.³⁴⁰ Itt tehát a jogszabályi felhatalmazás már a keresetelési jogot is megalapozza. Ennek ellenére a keresetindítási jogot egyes esetekben az ilyen perlési jogosultsággal rendelkező felperesek esetén is tovább szűkíti a bírói gyakorlat: ilyen a 2/2004. KJE, amelyben az azóta hatályon kívül helyezett Áe. – tartalmilag a Ket. 15. § (4) bekezdésével ebben a részében egyező – 3. § (4) bekezdés második mondatát („Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti”) értelmezte az LB jogegységi tanácsa, kimondva, hogy az önkormányzat e törvényi rendelkezésen alapuló ügyfélképességét csak akkor indokolt elismerni, ha a közigazgatási ügy az önkormányzat feladatkörét, annak jogszerű gyakorlását közvetlenül érinti.

Természetesen igen nehéz elrugaszkodni a megszokott keretektől, ezt azonban megkönnyíti, hogy bizonyos területeken ez már megtörtént. A polgári joggal szemben az okozza a legnagyobb nehézséget, hogy a közigazgatási jogviszonyok általában nem kétpólusúak, illetve még ha azok is, akkor is nagyon erőteljesen kihatnak számos esetben harmadik személyekre. Ennek oka a legrövidebben megfogalmazva a közérdek.

A közigazgatás a köz érdekében tevékenykedik, a perjog szempontjából legfontosabb két területen: a hatósági jogalkalmazásban és a közszolgáltatás-szervezésben ez egyértelműen kézzelfogható. A hatósági jogalkalmazás alapvető indoka a köz érdekének védelme: bizonyos magatartásokat korlátoz a jogalkotó, közigazgatási hatósági engedélyhez köti véghezhatóságát, és/vagy hatósági felügyelet alá helyezi az adott tevékenységeket. A közérdek azonban nem csupán egy magasztos,

³⁴⁰ Ez magyarázhatja azt, hogy a *Tubes*-ítéletben a bíróság miért végzett szükségességi-arányossági vizsgálatot. Ennek a megoldásnak a kritikáját lásd FÁBIÁN Adrián – BENCsik András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Az ügyféli jogállás értelmezése az építési engedélyezési eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, (2010) 4., 60–70., 61–62. o.

elvont eszme, hanem egyúttal konkrét személyek konkrét érdekeinek kumulációja is. Éppen ezért a hatósági tevékenység tág értelemben vett rendvédelmi funkciója mögött mindig meghúzódik a konkrét személyek érdekeinek védelme is. Az tehát, hogy a közigazgatás hatósági eszközeit hogyan gyakorolja, nemcsak a hatósági aktus címzettjére van hatással, hanem azokra is hatása lehet, akiknek az érdekében az aktus kibocsátására sor kerül. Azok a területek, ahol ez a legközvetlenebbül látszik, az építési jog és a környezetvédelem, valamint a fogyasztóvédelem és a versenyjog. Utóbbi három terület erős uniós jogi szabályozottsága miatt az eljárás megindításának lehetősége az uniós jogban is egyre erőteljesebben jelen lévő kérdés, ami természetesen a nemzeti jogalkalmazásba is begyűrűzik.

3. Az eljárási szabályszegések következmény nélkülisége

Az eljárási szabályszegések bíróság általi értékelhetősége többféle módon korlátozható, akár a bíróság önkorlátozása, akár a jogalkotó intézkedései révén. Egyrészt szükségessé válik az eljárási szabályok közötti súlyozás.³⁴¹ Ez különösen ott lényeges, ahol az eljárásjog felértékelődése folytán nagy mennyiségű vagy/és mélységű eljárási szabály kerül megalkotásra. Ebben az esetben ugyanis a garanciák sokasága miatt gyakoribbakká válnak az eljárási szabályszegések. A közérdek érvényesítése és gyakorta a külső jogalanyok, ügyfelek érdekei is azt kívánják meg ilyen helyzetekben, hogy csak azokat az eljárási szabályszegéseket értékeljék, amelyek azt eredményezték, hogy az eljárási garancia ténylegesen nem tudott védelmet nyújtani az ügyfélnek. Ezt a magyar joggyakorlat az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegés fogalmával határolta be: nem vezethetnek hatályon kívül helyezésre azok a szabályszegések, amelyek az ügy érdemére nem hatottak ki, azaz még elméleti lehetősége sincsen annak, hogy másféle döntést is hozhatott volna a közigazgatási szerv az eljárási szabályok betartása esetén. Természetesen a jogalkotó is hamar magáévá tette ezt a felfogást. Az eljárási szabályok saját értéke azonban azt eredményezi, hogy mára megkérdőjeleződik bizonyos esetekben ennek az oksági szemléletnek a jogszerűsége; és egyes eljárási helyzetekben az eljárási garanciák olykor olyan értéket hordoznak, hogy megszegésük nem értékelhető pusztán a következményük felől. Ezt mutatja az EuB *Gemeinde Altrip*³⁴² ítélete, de több

³⁴¹ Lásd még az előző részben.

³⁴² C-72/12. sz. *Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz*. ECLI:EU:C:2013:712., illetve BARABÁS, Gergely: Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural Irregularities in the Case-law of the Court of Justice. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 419–436. o.

külföldi perjog³⁴³ is, amikor a hiba következmény nélküliségét nemcsak az ügy érdemére kifejtett hatás (az oksági kapcsolat) felől mondja ki, hanem abból a szempontból, hogy azok nem sértették, érintették az eljárási szereplők jogait.

Ugyanígy további esetköröket is megállapíthat a jogalkotó, amelyek az eljárási szabályok megszegésének következmény nélküliségéhez vezethetnek. Így felmerülhetnek méltányossági szempontok (például súlyosabb jogsérelmet okoz a határon kívül helyezés, mint amekkora jogsérelmet a jogszerűtlen döntés hatályosulása okoz), és természetesen a bírósághoz fordulásra biztosított szűk határidők is ilyen eredménnyel járnak.³⁴⁴

³⁴³ Lásd például a francia *Conseil d'État* „Danthony” gyakorlata, Danthony et autres, N° 335033, ECLI:FR:CEASS:2011:335033.20111223; legutóbb Luc-en-Provence N° 356142, ECLI:FR:CESSR:2014:356142.20140324; illetve például a szlovén perrendtartás szabályai.

³⁴⁴ Jól mutatja ezt például az Mötv. törvényességi felügyeleti jogköréhez kapcsolódó perjogi szabályozás, amelyben 2014 végén a 2014. évi XCIII. törvénnyel jogalkotó a törvénysértő rendelet megtámadására nyitva álló határidőt az Mötv. 136. § (2) bekezdéséből eltörölte, de az önkormányzati határozatok esetében a 140. § (1) bekezdése alapján továbbra is tizenöt napja van a törvényességi felügyeleti szervnek a bírósághoz fordulásra. Lásd BALOGH Zsolt: Normakontrolleljárás mint különleges pertípus. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 199–212. o.

II. fejezet

A törvényt sértő közigazgatási aktus megsemmisítése és megváltoztatása

1. Hatályon kívül helyezés vs. megváltoztatási jogkör	201
2. A megváltoztatási jogkör: a hatalmi ágak megosztása tanának neuralgikus pontja	202
3. A megváltoztatási jogkör új szerepe	204
4. A kötelező megsemmisítési okok mint a megváltoztatási jogkör természetes korlátai	207
5. Megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés?	208

A keresetnek helyt adó ítélet az 1952-es Pp. főszabálya szerint a megtámadott közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, így a következőkben csak ezzel a kérdéskörrel foglalkozunk. A mulasztási, megállapítási és egyéb speciális tartalmú ítéletekkel a keresetfajták kapcsán részletesen foglalkoztunk.

1. Hatályon kívül helyezés vs. megváltoztatási jogkör

Az Alaptörvény értelmében mind a tisztességes ügyintézéshez, mind pedig a tisztességes eljáráshoz való jogból következik az időszerűség követelménye: a közigazgatási eljárást és a közigazgatási pert is észszerű időn belül kell lezárni.³⁴⁵ A két eljárás az idő dimenziójában szorosan összefonódik, nem lehet őket egymástól függetlenül vizsgálni. Mit ér egy gyors közigazgatási eljárás, ha utána hosszú éveken keresztül tart a bírósági szak? És fordítva, lehet ugyan rövid egy bírósági eljárás, de ha végeredménye megismételt közigazgatási eljárások sora, akkor a vámon elveszítjük azt, amit a réven nyertünk. Nem mellékesen az ügyfelek, illetve a közigazgatási cselekvés által érintett egyéb szereplők számára ez a két eljárás különállása éppen az időbeliség miatt nem is érzékelhető. Az észszerű időn belüli döntéshozatal egyre hangsúlyosabb követelménnyé válik, ezt már az előzőekben vizsgált gyorsítási törekvések révén is láttuk.

A közigazgatási bíróságok történetileg alapvetően kasszatórius döntési jogkörrel rendelkeztek. Az eljárási hibák utólagos orvosolhatóságának kérdésköre a bíróság kasszatórius jogköréből adódó „problémák”, vagyis a közigazgatási eljárás újbóli

³⁴⁵ Lásd a G. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog által közösen biztosított jogvédelem perjogi aspektusai című részben írtakat.

lefolytatásának szükségessége az új döntéshez, tehát az eljárás esetlegesen valamennyi szakasza szükségképpen megismétlődése, s ezen keresztül adott esetben a közigazgatás működésének hosszú időre való akadályozásának, esetleg ellehetetlenítésének kiküszöbölését hivatott kezelni. Ezen problémák, továbbá az időszerűség ügyféli oldalon is jelentkező prérhatása azt eredményezi, hogy a megváltoztatási jogkör megítélése is változik.

2. A megváltoztatási jogkör: a hatalmi ágak megosztása tanának neuralgikus pontja

Mint azt feljebb már jeleztük, a megváltoztatási jogkör az időszerűség miatt egyre inkább hangsúlyos szerepet kap. Jogszerűtlen közigazgatási döntés esetén az eljárás bíróság előtti érdemi befejezése – a lényegtelen eljárási hibáktól eltekintve – csak a megváltoztatási jogkör révén érhető el, s így ezzel a megoldással a jogalkotó egyre gyakrabban él.

Hagyományosan ez a megoldás az alkotmányos berendezkedés felől kérdőjeleződik meg. Felborítja ugyanis a hatalmi ágak megosztásának tradicionális rendjét. A bíróság alkotmányos rendeltetése az, hogy a közigazgatási határozatok törvényességről döntsön, azaz biztosítsa azt, hogy a közigazgatási szervek a közhatalom gyakorlása során ne lépjék túl a jogalkotó által meghatározott kereteket. Nem funkciója a bíróságnak a közigazgatási ügyek érdemi eldöntése. Ebből következően a hatalommegosztás elvével adekvát hatásköre a bíróságnak az, hogy kimondja a közigazgatási szerv döntéséről, hogy törvénytértő, és hatályon kívül helyezésével levonja ennek jogi konzekvenciáit. Az új közigazgatási döntés meghozatala már alapvetően a közigazgatás feladata. Különösen igaz ez a közigazgatási szervek mérlegelésen alapuló döntéseinél, amelyekben a közigazgatási szerv ugyanazon jogszabályi tényállás alapján több egyaránt törvényes döntést hozhat mérlegelési jogkörével élve. Ezekben az ügyekben egy közigazgatási határozat jogszerűtlenségének megállapításából nem következik ugyanis egy adott más tartalmú döntés kizárólagos jogszerűsége, a hatóság több, egyaránt jogszerű megoldás közül választja ki a szerinte optimális megoldást. Amennyiben a bíróság hatályon kívül helyez egy ilyen döntést, még nem lesz egyértelmű, hogy mi lett volna a helyes döntés, mivel nem egy lehetséges jogszerű megoldás létezik, hanem számos közül választott a közigazgatás. Az Alkotmánybíróság is több esetben kiemelte, hogy a jogállamiság és a hatalommegosztás elvére figyelemmel a bíróságok a közigazgatási határozatok vizsgálata során alapvetően csak kasszatórius jogkörrel rendelkezhetnek, a megváltoztatási jogkör csak kivételes lehetőség lehet.³⁴⁶

³⁴⁶ BALOGH Zsolt – HOLLÓ András: *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, 2005. 668. o.

A jogszabályok éppen az érdekkonfliktusok feloldhatóságának biztosítása érdekében, különösen is a többpólusú közigazgatási jogviszonyok esetében – s a gyorsítási törekvések célpontjában lévő engedélyezési ügyek szinte kivétel nélkül ilyenek – rendkívül széles mérlegelési jogkört biztosítanak a hatóságoknak. Az eljárás során műszaki, építészeti, természet- és tájvédelmi, környezet- és egészségvédelmi, foglalkoztatási, terület- és településfejlesztési, szomszédjogi stb. érdekeket kell érvényesíteniük és összehangolniuk. A közigazgatási szervnek számos, jogon kívüli tényezőt kell vizsgálnia és mérlegelnie, s ez az esetek többségében különleges szakértelmet igényel. A jogalkotó egyre inkább csak finálisan tudja meghatározni a jogalkalmazói döntést: az eredményt tudja előírni, amelyet el kell érni, de kondicionális meghatározásra, azaz konkrét feltételek hipotézisbeli előírására nincs lehetőség, hiszen ezen ügyek jóval túllépik azt a bonyolultsági szintet, ahol ez megoldható lenne.³⁴⁷ Az egyes szaktudományok fejlődése ugyancsak e kondicionális vezérlés ellen hat. Ez a különleges szakértelem pedig a bírói eljárásban nem adott, e kérdések eldöntése nem bízható a kizárólag jogkérdések elbírálására létrehozott bíróságra.³⁴⁸

Ha tehát a bíróság megváltoztatási jogkört kap ezekben az ügyekben, akkor csak olyan hosszadalmas és bonyolult bizonyítási eljárás eredményeként tud eleget tenni feladatának, hogy megint elenyészik az az előny, ami a jogorvoslati eljárások számának csökkenéséből származhatna. A másik hatása egy ilyen jogszabályi változtatásnak, hogy a bíróság felülmérlegelési tevékenységbe kezd, ami pedig nem feltétlenül szerencsés a bírósági kontroll már kialakult rendjére nézve.

Ha megvizsgáljuk az 1952-es Pp. 339. § (2) bekezdésének szabályozását, megállapítható, hogy általános szabályként eredetileg akkor biztosított egyrészt megváltoztatási jogkört a bíróságnak, ha a közigazgatási szerv – az alkalmazott anyagi jog természetét tekintve – olyan ügyben jár el, amely közigazgatási hatáskör hiányában a bíróság hatáskörébe kellene, hogy tartozzon: alapvetően polgári jogi jogviszonyok alakításáról van ezen ügyekben szó. Másrészt a bírósági megváltoztatási jogkör olyan kérdésekhez kapcsolódik az 1952-es Pp. 339. § (2) bekezdésében, amelyekben teljes mértékben kondicionálisan programozott a jogalkalmazási folyamat: mérlegelési jogköre szinte csak az alapügyekhez kapcsolódó méltányossági jogkör gyakorlása esetében van a hatóságnak. Ilyenek az adó- és illetékügyek, valamint a családtámogatási és társadalombiztosítási ügyek.³⁴⁹ A reformatórius jogkör bíróságok részére külön törvényben is biztosítható az 1952-es Pp. 339. § (2) bekezdés q) pontja értelmében. Megadása olyan esetkörökben volt eredetileg indokolt, ha olyan szerv járt el első fokon, országos illetékességgel, amelynek nincsen felügyeleti

³⁴⁷ E fogalmakra nézve lásd LUHMANN, Niklas: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, 1993. 130. skk., illetve 210. skk. o.

³⁴⁸ Ez is alátámasztja az egyesbírói rendszer korrekciójának igényét, főleg reformatórius jogkör esetén.

³⁴⁹ További jellemző, hogy sok esetben az ügyfél létfenntartását érintik.

szerve. Vagyis kiemelt jelentőségű ügyek intézéséről van szó, szakmai kontroll pedig nincsen. Ezekben az esetekben a bíróságra hárul a közigazgatási hierarchia által nem biztosítható szakmai kontroll, elsősorban a szabályozó hatóságoknál, illetve általában az autonóm államigazgatási szerveknél volt tipikus ez a megoldás.³⁵⁰ Ez a kritériumrendszer – elsősorban a kisajátítási eljárások e körbe vonhatósága érdekében – felpuhult. Az ágazati jogalkotók pedig mindig szeretik az általánostól eltérő megoldásokat, erről tanúskodik több tucat megváltoztatási jogkört biztosító ágazati törvény.³⁵¹ Ugyanakkor a bírói gyakorlat vizsgálata során azt látjuk, hogy a bírák ritkán élnek a megváltoztatási jogkör lehetőségével: egyrészt idegen a bírói attitűdtől ez a fajta döntési jogkör, másrészt gyakran igen sok többletmunkával is jár.

3. A megváltoztatási jogkör új szerepe

A hatalmi ágak megosztásának rendje persze nem örökérvényű, szükségképpen változik idővel és a társadalmi-gazdasági fejlődéssel.³⁵² Az időszerűség présében újra kell tehát gondolni a megváltoztatási jogkör szabályozásának kérdését. Az előbb leírtakból az következik, hogy elsősorban új szabályozási technikára van szükség, illetve az elméleti alapok erőteljesebb érvényesítésére. Így nem merül fel a közigazgatás hatáskörének elvonása, a felülmérlegelés kérdése azokban az esetekben, amelyekben a közigazgatás nem mérlegelési jogkörben hozott döntéseinek megváltoztatására jogosult a bíróság. A megváltoztatási jogkör értelemszerűen csak akkor gyakorolható, ha a tényállás teljes mértékben tisztázott. Hogy itt a határt hol húzza meg a jogalkotó, inkább jogpolitika és praktikum kérdése. Az időszerűségnek van még egy további aspektusa is, ami a két eljárás egymásutániságából, már említett összekapcsoltságából adódik. Ez a megváltoztatási jogkör, amely számos alkotmányossági kérdést vet fel. Így például, hogy szabad-e, és mennyiben szabad, illetve hogyan szabad a bíróságnak megváltoztatási jogkört adni. Éppen az időbeni egység miatt, ami fennáll a két eljárás között, számos olyan eset képzelhető el, ahol az, hogy a bíró megváltoztatja a döntést, valójában nem a közigazgatás döntési szabadságának az elvonását jelenti, viszont jelentősen lerövidíti az eljárást. Érdemes

³⁵⁰ A szabályozó hatóságoknak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt speciális helyzetéről lásd FORGÁCS Anna: Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban, *Jogtudományi Közöny*, (2014) 12., 569–578. o.; döntéseik bírói kontrolljának sajátosságairól pedig KOVÁCS: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. 146–265. o.

³⁵¹ DEMJÉN – DOBÓ – HUBER a teljesség igénye nélkül 26 olyan törvényt sorol fel, amely legalább egy ügyfajtában megváltoztatási jogkört biztosít a bíróságnak az 1952-es Pp. 339. § (2) bekezdés q) pont szerint. DEMJÉN – DOBÓ – HUBER, 841. o.

³⁵² BIBÓ: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. 393. o.

közelebből megnézni olyan országokat, ahol nincsen megváltoztatási jogkör, vagy nagyon szűkre szabott. Németországban például csak olyan fizetési kötelezettségeket lehet megváltoztatni, amelyeket nem mérlegelési jogkörben hozott a közigazgatás. De közben a közigazgatási bíró Németországban hozhat olyan ítéletet, amelyben részletesen meghatározza, hogy milyen új döntést kell hoznia a közigazgatási szervnek (*Vornahmeurteil*), tehát tartalmilag praktikusán megváltoztatási jogkört gyakorol ott is, csak éppen még egyszer sor kerül majd újabb elsőfokú eljárásra és esetleg jogorvoslati eljárásokra is.

Visszatérve a megváltoztatási jogkörre, a német szabályozás azokhoz a közigazgatási ügyekhez társítja a megváltoztatási jogkört, amelyekben valamilyen összeg fizetésére kötelezi a közigazgatás az ügyfelet, illetve a kötelezettség számszerűsíthető, és csak az összecszerűség tekintetében áll fenn jogszabálysértés. Ausztriában 1920-ban a nem mérlegelési jogkörökre nézve tették lehetővé a megváltoztatást.³⁵³ Más országok a tényállás teljes körű tisztázottságához, esetleg annak változatlan-ságához kötik a megváltoztatási jogkör gyakorolhatóságát vagy éppen kötelezettségét.³⁵⁴ Franciaországban a *plein contentieux*, amelyben megváltoztatásra is mód van, eredetileg a nem megtámadási típusú keresetekhez kapcsolódott. Mára azonban a jogalkotó számos megtámadási pert is erre az eljárásra utal, tehát megváltoztatásra is joga van a bírónak (például adóügyek, egyes környezetvédelmi ügyek).

A fenti megfontolásokat érvényesítve, elképzelhető a közigazgatás által érintett, alakított jog természete felőli megközelítés, így például alapjog, vagy polgári jog által szabályozott jogokra vonatkozó határozatok esetében a megváltoztatási jogkör biztosítása. A jelenlegi „elburjánzásra” tekintettel kerülni kell az ügycsoportok szerinti, vagy ágazati jogalkotó részére adott felhatalmazással való szabályozást.

A szabályozás által kezelendő másik probléma a megváltoztatási jogkör mellőzése a gyakorlatban. A bírák idegenkednek e megoldás használatától. Ebben a helyzetben szükségesnek tűnik a megváltoztatási jogkör nemcsak lehetőségként, hanem kötelezettségként való szabályozása is. Ezt a megoldást találjuk például a már említett német szabályozás esetében, ahol a bíró köteles megváltoztatni a döntést, ha annak jogszabályi feltételei fennállnak. A jogalkotó e kötelezettség terhén úgy könnyít, hogy a megváltoztatás úgy is megoldható, hogy mintegy „félúton a hatályon kívül helyezés és a megváltoztatás között” a bíró ítéletében rendelkezik arról, hogyan kell a helyes összeget megállapítani, és a hatóság haladéktalanul közli a végleges összeget ennek alapján a felperessel. Hangsúlyozandó, hogy a megváltoztatási jogkörnek az ügyek természetétől függően lehet létjogosultsága. Természetesen számos olyan

³⁵³ Olechowski szerint ez csupán 14 esetkört jelentett eredetileg, lásd OLECHOWSKI, Thomas: Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis. *Österreichische Juristen-Zeitung*, (1999) 16., 581–586. o.

³⁵⁴ Például a szlovén perrendtartás.

esetkör van, ahol fel sem merülhet a gyakorlása, de ugyanígy sok olyan ügy is előfordul, ahol a közigazgatási szakban a kérdések megfelelő tisztázottsági szintre eljutottak, csak éppen a hatóság téves jogértelmezése miatt tagad meg valamilyen jogosultságot vagy valamely helyzet elismerését. Ilyen esetekben a bírósági megváltoztatási jogkör nem jelent hatáskörelvonást, hiszen a hatályon kívül helyezés és új eljárásra kötelezés ezen esetekben azt jelentené, hogy az ítélettel már teljesen megköti a bíróság a hatóság kezét, tehát szükségképpen nem tud más döntést hozni, mint amelyet a bíróság iránymutatásában megfogalmaz. Az ilyen esetekben méltánytalan is sokszor a közigazgatási ügy további folytatása. Egy átmeneti megoldás itt a megismételt eljárás szoros határidőhöz kötése és ennek elmulasztása esetén a megváltoztatási jogkör biztosítása a bíróság részére.

A hatalommegosztás kérdéskörébe tartozó további izgalmas – és a területi korlátok miatt részletesen nem vizsgálható – kérdés a megváltoztatási jogkörhöz kapcsolódóan, hogy hogyan kezelhető, illetve kezelhető-e az ügyet érdemben lezáró bírói döntéssel az olyan helyzet, amelyben anyagi jogilag helyes döntést hozott a hatóság, és az egyetlen hibája a határozatnak az ügy nem megfelelő jogi alapra helyezése. Kérdés, hogy az indokolás eme hibája szükségképpen hatályon kívül helyezéshez kell, hogy vezessen, vagy – amennyiben ugyanez a döntés születhet csak meg a megismételt eljárásban – feljogosítható-e a bíróság arra, hogy orvosolja ezt a problémát az indokolás megváltoztatásával?

Célszerű lenne tehát a megváltoztatási jogkört elvi alapokra helyezni és a külön törvényekben biztosított felhatalmazások helyett általános jelleggel – elsősorban az összecszerűség tekintetében – megváltoztatási jogot adni a bíróságnak, az ágazati jogalkotónak adott *bianco* felhatalmazás hatályon kívül helyezése mellett. Elvi alapon áll például a német megoldás, amelynek alapján, amennyiben a felperes egy olyan döntést támad, amely pénzüsszegekről rendelkezik vagy arra nézve tesz megállapítást, akkor a bíróság az összeget megváltoztathatja, vagy a megállapítást egy másik megállapítással pótolhatja. Hasonlóan elvi alapokon álló megoldás a görög, amely szerint az első fokon eljáró bíróságnak általában van megváltoztatási jogköre, kivéve a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket. A francia perjog 1995 óta teszi lehetővé, hogy a bíróság egyáltalán útmutatást adjon a közigazgatásnak a megismételt eljárásra, illetve a meghozandó új döntésre nézve. Megváltoztatási jogkörrel a tribunalok csak *plein contentieux* esetén rendelkeznek, és csak egyes jogvitákban.³⁵⁵ A skandináv országokban ezzel szemben általános jelleggel biztosított a megváltoztatási jogkör.

A megváltoztatási jogkör megadása mellett az egyezség perbeli alkalmazhatóságának kiszélesítése, illetve a közigazgatási szervnek a per folyamán biztosított

³⁵⁵ Kvázi-deliktuális kártérítés, szerződésekkel, választási eljárással, pénzügyekkel, nyugdíjakkal, életveszélyes épületekkel, környezetvédelmi létesítményekkel, közigazgatási szankciókkal kapcsolatban.

„pótlási”, javítási lehetőségek kiterjesztése szintén sokat segíthetnének abban, hogy a bírósági szakban érdemben befejeződhessen az eljárás. Ez elsősorban szemléletbeli változást igényel mind a jogalkotótól, mind a jogalkalmazótól. Vannak azonban konkrét akadályok is, mint például a Ket. 114. § (2) bekezdése, amely egy visszaélések megakadályozását célzó, de egyes esetekben a jogvita gyors elintézését ellehetetlenítő szabályként az érdemi perbebocsátkozást követően megtiltja a hatósági döntés visszavonását, módosítását.

4. Kötelező megsemmisítési okok mint a megváltoztatási jogkör természetes korlátai

Ugyan a közigazgatási jogi dogmatika megfelelő alkalmazásával is levezethető, hogy mely esetekben nincs lehetőség a közigazgatási cselekmények megsemmisítésére, mégis, a jogalkalmazói gyakorlat segítése céljából hasznos ezen okok nevesítése a perrendtartásban. Ezek legfontosabbika a semmisségi ok fennállása. Egy semmis aktust nem lehet ugyanis megváltoztatni, olyan lényeges hibában szenved. Anélkül, hogy a semmisséggel kapcsolatos dogmatikai megállapításokat részletesen vizsgálánánk,³⁵⁶ rögtön felmerülhet az a kérdés, hogy helyes-e megsemmisítésről beszélni. Ez különösen súlyos kérdésként merül fel a semmisséghez kapcsolódó, ám a hatósági eljárásjogban nem létező „hibánál”: a nemlétezésnél. A hatósági eljárásjog e két kérdéskört összekapcsolja, így a perrendtartásban is lehet e két fogalmat közösen kezelni. A megsemmisítésnek az a praktikus oka, hogy nyilvánvalóvá kell tenni: az adott cselekmény, noha annak látszik, nem közigazgatási cselekmény: nem is létezik vagy olyan súlyos hibában szenved, hogy joghatást kiváltani nem tud. Így, bár dogmatikailag valóban helyesebb lenne csak megállapítani e körülmény fennállását, a gyakorlati megfontolások a megsemmisítés mellett szólnak. Ezt erősíti a megállapítási ítélet már ismertetett kivételessége. Mivel a semmisség kategóriája a hatósági eljárásjogon kívül kevésbé kidolgozott, a semmisséggel együtt az azzal azonosan minősülő érvénytelenségi okot is célszerű feltüntetni: itt viszont az ágazati jognak kell ezeket az eseteket világosan megjelölni. Ilyen például az Mötv.-ben a közös hivatalra vonatkozó megállapodás módosítása, amelyre nézve az Mötv. megjelöl érvénytelenségi okot.³⁵⁷ A semmisségi és jogszabályban megállapított

³⁵⁶ Igen részletesen elemzi a semmisség kérdését BARABÁS-KOVÁCS: Ket. 121. §. 888–918. o.

³⁵⁷ Mötv. 85. § „(3d) A kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a módosító megállapodás kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a módosító megállapodás érvénytelenségének megállapítását, ha a módosítás a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti.”

érvénytelenségi okok azért is lényegesek, mert a hivatalbóli vizsgálat kötelessége és a bizonyítás hivatalbóli elrendelésének lehetősége is kapcsolódik ezen okokhoz.

További kötelező megsemmisítési ok, ha a közigazgatási szerv teljességgel téves jogalapra helyezi döntését. Ennek oka, hogy ezzel a védekezéshez való jogtól teljes mértékben megfosztotta az ügyfelet a megelőző eljárásban, s itt mind a megfelelő ügyintézéshez való jog, mind a jogorvoslathoz való jog azt indokolja, hogy az ilyen esetben a közigazgatási cselekmény hibáját ne orvosolhassa a bíróság.

Hasonló megfontolás húzódik meg amögött a kialakulófélben lévő európai joggyakorlat mögött, amely a lényeges – nem lényeges eljárási hibák megkülönböztetést felülírva egyes eljárási szabályszegésekhez akkor is a megsemmisítés jogkövetkezményét fűzi, ha az eljárási szabályszegés nem hatott ki az ügy érdemére. Érdemes tehát az EuB *Gemeinde Altrip*³⁵⁸ ítélete, illetve a francia gyakorlat³⁵⁹ alapján egy olyan kötelező megsemmisítési okot szabályozni, ami a bíróság számára lehetőséget ad arra, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülését megfelelően biztosítani tudja olyan esetekben is, amelyekben az eljárási jogosultságok jelentős sérelmével folytatták le az eljárást, de a jogsértés nem hatott ki az ügy eredményére. Ez az eljárásjog felértékelődéséből fakadó követelmény.³⁶⁰

5. Megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés?

A figyelmes olvasó joggal teheti fel a kérdést: miért megsemmisítést ír a szerző, amikor a polgári perjogi szabályok alapján a helyes kifejezés a hatályon kívül helyezés lenne? A szóhasználat azonban nem tévedés. Fontos jelentésbeli különbség van e két jogkövetkezmény között. A megsemmisítés fejezi ki azt, hogy a jogsértő közigazgatási cselekmények „jogrendszerből való eltávolítása” a létrejöttük időpontjára visszamenőlegesen hatállyal történik meg. Ezt szükséges a perjognak is kifejezésre juttatni. A hatályon kívül helyezés emellett csak kivételes jogkövetkezmény lehet: előfordulhatnak olyan helyzetek, hogy akár a köz érdeke, akár egyes személyek magánérdekei megkövetelik a már létrejött jogviszonyok legalább bizonyos időre érvényesnek való elismerését. Ilyen lehet egy tevékenység engedélyezése, amely engedélyre további jogviszonyok épülnek rá, ahogy ez például a pénzpiacokon gyakorta van.

³⁵⁸ *Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz* C-72/12, a Bíróság második tanácsának 2013. november 7-i ítélete. ECLI:EU:C:2013:712., illetve BARABÁS: Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural Irregularities in the Case-law of the Court of Justice. 419–436. o.

³⁵⁹ Lásd például a francia *Conseil d'État „Danthony”* gyakorlata, *Danthony et autres*, N° 335033, ECLI:FR:CEASS:2011:335033.20111223; legutóbb *Luc-en-Provence* N° 356142, ECLI:FR:CESSR: 2014: 356142.20140324; illetve például a szlovén perrendtartás szabályai.

³⁶⁰ Lásd az előző részben az eljárásjog jogvédelmi funkciójával kapcsolatos visszahatások kapcsán írtakat.

I. rész

A hatékony jogvédelem különböző idődimenziói: a bíróság döntése előtti és utáni jogvédelem

I. fejezet	
Az ideiglenes jogvédelem	211
1. Az ideiglenes jogvédelem kiemelt jelentősége	211
2. Alkotmányos követelmények	212
3. Európai perspektívák	214
a) Az Európa Tanács ajánlásai.....	214
b) Az Európai Unió Bírósága és az ideiglenes jogvédelem	215
c) Konvergencia-folyamatok Európában	216
4. Magyar kilátások	218
II. fejezet	
A közigazgatási bíróság döntésének végrehajtása	220

I. fejezet

Az ideiglenes jogvédelem

1. Az ideiglenes jogvédelem kiemelt jelentősége	211
2. Alkotmányos követelmények	212
3. Európai perspektívák	214
a) Az Európa Tanács ajánlásai	214
b) Az Európai Unió Bírósága és az ideiglenes jogvédelem	215
c) Konvergencia-folyamatok Európában	216
4. Magyar kilátások	218

1. Az ideiglenes jogvédelem kiemelt jelentősége

A hatékony jogorvoslat egyik fontos aspektusa az időbeli hatékonyság, azaz, hogy a jogorvoslat igénybevétele fő szabály szerint ne befejezett helyzetben, lezárt jogviszonyok közepette történjen, hanem ténylegesen lehetőség legyen a jogsértések érdemi orvoslásra. Ennek feltétele, hogy a jogorvoslat igénybevételére még akkor kerüljön sor, mielőtt a közigazgatási döntések hatályosulnának. Ezt a követelményt a jogorvoslati eljárásnak a közigazgatási döntés végrehajtására gyakorolt halasztó jellege valósítja meg, amelynek következtében a jogorvoslati kérelem elbírálásáig a közigazgatási döntés alapján nem indulhat közigazgatási végrehajtás és a döntésen alapuló jogok nem gyakorolhatóak.

Az ideiglenes jogvédelem a közigazgatási döntésekkel szemben többféleképpen biztosítható. Egyrészt lehetséges az automatikus halasztó hatály kimondása, aminek értelmében a jogorvoslati kérelem benyújtása önmagában halasztó hatályt gyakorol. Másrészt bírói döntéshez is köthető a halasztó hatály: lehetséges olyan eljárások intézményesítése, amelyek révén a bíróság vagy – esetleg más szerv kezdeményezésére akár – maga a hatóság jogosult a végrehajtás felfüggesztésére.

A végrehajtás e két módozat szerinti felfüggesztése egyrészt a kötelezettséget megállapító döntés-típusú közigazgatási cselekmények esetében értelmezhető és nyújt védelmet, illetve jogosító döntéseknél az ellenérdeklő fél számára. Azokban az esetekben, ahol a közigazgatás döntésével megtagadja valamilyen ellátás biztosítását vagy megszünteti azt, vagy egy szerződést hibásan teljesít, egyéb jogviszonyt megszüntet, az ideiglenes jogvédelem a közigazgatásnak a megtagadott cselekvésre kötelezésben, a jogviszony hatályának fenntartásában megtestesülő ideiglenes intézkedéseken keresztül biztosítható.

Az ideiglenes jogvédelem tárgyában hozott bírósági döntésnek kiemelt szerepe van a közigazgatás működése szempontjából is. A határozat végrehajtása felfüggesztésének számos szakigazgatási területen „ítéleti” jelentőségű joghatása van. A közigazgatás cselekvésének időleges megakadályozása szintén kész tényeket teremthet, s okafogyottá teheti azt, hiszen ahol a közigazgatási beavatkozás gyorsaságának különös jelentősége van, a bírósági vizsgálat lezárulását követően már lehetetlen vagy értelmetlen lenne végrehajtani, érvényesíteni a hatósági döntést. Piacszabályozó hatóságok döntései esetében például visszafordíthatatlan torzulást okozhat az adott piaci terület működésében vagy fejlődésében egy szabályozói döntés végrehajtásának felfüggesztése, az egyik piaci szereplő a rá kirótt kötelezettség teljesítése alól ideiglenesen mentesülve olyan versenyelőnyhöz juthat, amelyet a kötelezettség utóbb való teljesítése már nem tud megszüntetni.

Az automatikus halasztó hatályú jogorvoslati eszközökkel szemben ezért biztosít a jogalkotó bizonyos esetekben lehetőséget a közigazgatásnak arra, hogy vagy azonnal végrehajthatóvá nyilváníthassa döntéseit, vagy, automatikus halasztó hatály hiányában adott esetekben korlátozza azon döntések körét, ahol a végrehajtás felfüggeszthető, illetve a halasztó hatály mibenléte korlátozható. Erre példa az Eht. vagy a Médiatv. szabályozása, amely a határozat végrehajtásának felfüggesztése esetére részletesen szabályozza, hogy ez az adott jogviszonyban a felperes mely részkötelezettségeire nem hat ki, illetve milyen cselekvési mozgástere marad a közigazgatási szervnek.

2. Alkotmányos követelmények

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogorvoslathoz való alkotmányos jog azt a követelményt támasztja a törvényhozóval szemben, hogy „az első fokon meghozott érdemi döntésekkel szemben, azt felülvizsgálandó, magasabb fórumhoz lehessen fordulni, illetve hatósági döntésekkel szemben rendelkezésre álljon a bírói út”.³⁶¹ Az Alkotmánybíróság az első alkalommal igénybe vett jogorvoslati eszközzel kapcsolatban követelményként rögzítette, hogy ennek a jogorvoslatnak – ami vagy a fellebbezés, vagy a bírósági út – „hatékonynak kell lennie, ami azt is jelenti, hogy a jogorvoslatot általában a határozat végrehajtását megelőzően kell biztosítani”.³⁶² Vagyis „általában, fő szabály szerint a jogorvoslat kezdeményezése a sérelmezett döntés végrehajthatóságára halasztó hatályú”.³⁶³

³⁶¹ 42/2004. (XI. 9.) AB határozat, ABH 2004, 551., 572.

³⁶² 71/2003. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2002, 417., 426–427., illetve 1/2007. (I. 18.) AB határozat, ABH 2007, 45., 60.

³⁶³ 611/B/2004. AB határozat, ABH 2009, 1679., 1684.

Az Alkotmánybíróság a bírósági per megindítása halasztó hatályának megszüntetését követően a Ket. 110. § halasztó hatályt kizáró rendelkezésének alkotmányossági vizsgálata során olyan kivételes konstellációt elemzett, ahol fellebbezésre nem volt mód, tehát halasztó hatályú jogorvoslati eszköz nem állt rendelkezésre. A versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozattal kapcsolatban az Alkotmánybíróság ebben az ügyben kifejtette, hogy, mivel az ügyfélnek a szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy magában a keresetlevelében kérje a döntés végrehajtásának a felfüggesztését, az ezzel kapcsolatos eljárás pedig különböző garanciális elemeket tartalmaz, ez a jogorvoslati lehetőség nem tekinthető formálisnak, azaz a halasztó hatály hiánya nem csökkenti a jogorvoslathoz való jognak, mint alkotmányos alapjognak a hatékonyságát és nem okozza annak sérelmét.³⁶⁴

Hasonlóan kivételes jellegű volt a 953/B/1993. AB határozat meghozatala idején az adózás rendjéről szóló törvény megoldása, amely az Áe. általános megoldásához képest kizárta a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát. Ennek vizsgálata során az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

A vizsgált jogszabály eleve az adóhatóság másodfokú határozatának felülvizsgálatáról szól: ez a körülmény önmagában is az Alkotmányból következően kötelező jogorvoslati jognak [Alkotmány 57. § (5) bekezdése] az eljárás rendjén teljesült voltára utal. Abból viszont, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése a közigazgatás jogszabály-értelmezését helyezi a semleges bírói hatalom alá, követelményként csupán annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak hatályosulását a bírói hatalom – akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is – megakadályozhassa.³⁶⁵

A hatályos jog szerint ezt akkor az Áe. a halasztó hatály általános szabályával valósította meg, de – bizonyos feltételek mellett – lehetővé tette az azonnal végrehajthatóvá nyilvánítást, azzal, hogy a közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztését a bíróság az eljárás folyamán bármikor elrendelhetette. Erre tekintettel, a szabályozást immár a hátrányos diszkrimináció tilalma felől vizsgálva az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „Az Alkotmány egyéb felhívott rendelkezéseiből sem következik kényszerűen a halasztó joghatás általános érvényű szabályozásának követelménye. A kétféle jogi szabályozás [az Áe. 72. § (3) bekezdése és az Art. 86. § (2) bekezdése] nem személyek közötti megkülönböztetést tartalmaz.”³⁶⁶ Fontos hangsúlyozni, hogy e megállapítások idején az általános szabály még a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát mondta ki.

³⁶⁴ 611/B/2004. AB határozat, ABH 2009, 1679., 1685.

³⁶⁵ 953/B/1993. AB határozat, ABH 1996, 432., 434–435.

³⁶⁶ Uo.

Az alkotmánybírói gyakorlatból e kérdéskörben még az a már említett aspektus³⁶⁷ érdemel kiemelt figyelmet, hogy a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.³⁶⁸ A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő.³⁶⁹

3. Európai perspektívák

a) Az Európa Tanács ajánlásai

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának két ajánlása foglalkozott kifejezetten ezzel a témával. A Rec (89) 8. számú ajánlás az ideiglenes jogvédelemről közigazgatási ügyekben a következő elveket határozza meg:

- Bírósághoz fordulás esetén, mielőtt a bíróság az ügyben döntene, lehetőséget kell biztosítani arra, hogy vagy ugyanezen, vagy más bíróság előtt a felperes ideiglenes intézkedéseket kérhessen a bíróságtól a közigazgatási aktussal szemben. Erre az érintett személynek még a bírósághoz fordulás előtt is lehetőséget kell adni sürgős esetekben, illetve akkor, amikor olyan közigazgatási jogorvoslatot terjeszt elő az ügyben, amelynek nincs halasztó hatálya.
- A bíróságnak az ideiglenes jogvédelem biztosításáról való döntéshez minden releváns tényt és érdeket figyelembe kell vennie. Különösen akkor indokolt az ideiglenes intézkedések megtétele, ha a közigazgatási aktus végrehajtása súlyos kárt okoz, amely csak nehezen hozható helyre és az aktus érvényességével szemben alapos kétség merül fel.
- Az ideiglenes jogvédelem körében hozott intézkedés állhat az aktus végrehajtásának teljes vagy részleges felfüggesztésében, az eredeti vagy az aktus meghozatala után fennállt helyzet teljes vagy részleges visszaállításában, illetve a közigazgatásnak a bíróság hatáskörének megfelelő kötelezésében.

Ezen intézkedések időtartamát a bíróság állapítja meg, lehetnek feltételhez kötöttek, és e döntések módosíthatóak, visszavonhatóak. Az intézkedések semmiképpen nem befolyásolhatják az ügy érdemi eldöntését.

- A bírósági eljárásoknak gyorsnak és kontradiktórius jellegűeknek kell lenniük, és érdekelt harmadik személyek is beléphetnek az eljárásba. Amennyiben sürgős

³⁶⁷ F. rész II. fejezet 2.

³⁶⁸ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372., 382.

³⁶⁹ 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108., 110.

esetben az érdekelt harmadik személyek előzetesen nem voltak bevonhatóak, az ügyet rövid időn belül ismét meg kell vizsgálni egy, az előbbieken felsorolt elvek szerint kialakított eljárásban.

A bírói és közigazgatási döntések közigazgatási jogi végrehajtásáról szóló Rec (2003) 16. számú ajánlás első fejezete, fenntartva az előbbieken ismertetett Rec (89) 8. elveit, egyaránt megfelelőnek találja azt a rendszert, ahol halasztó hatálya van a jogorvoslati kérelemnek, és azt a megoldást is, amelyben a végrehajtás felfüggesztését kell valamely közigazgatási vagy bírósági fórumtól kérni a jogok és érdekek megfelelő védelme érdekében. Ennek szoros időbeli határok között kell megtörténnie a közigazgatási cselekvés szükségtelen korlátozásának elkerülése és a jogbiztonság biztosítása érdekében. A felfüggesztésről való döntés során a hatóságnak a közérdeket és harmadik személyek jogait és érdekeit is mérlegelnie kell, s törvény eltérő rendelkezése hiányában ez kötelezettsége a bíróságnak is.

b) Az Európai Unió Bírósága és az ideiglenes jogvédelem

Az ideiglenes jogvédelem kérdésköre az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EuB) ítélezési gyakorlatában a hatékony jogvédelem egyik leghangsúlyosabb aspektusaként jelenik meg. E körben az 1990-es évek elején indult el egy igen fontos fejlődés, amelyben a *Factortame*-ügy és a *Zuckerfabrik*-ügy képezik a két fő referenciapontot. A *Factortame I*-ügyben³⁷⁰ az uniós joggal ellentétes nemzeti aktusokkal, a *Zuckerfabrik*-ügyben³⁷¹ pedig az érvénytelen uniós aktusokra alapított nemzeti aktusokkal szemben biztosított ideiglenes jogvédelem volt az ügyek tárgya, mind a két esetben a végrehajtás felfüggeszthetősége biztosította az ideiglenes jogvédelmet. Az *Atlanta*-ügyben³⁷² e két korábbi fontos döntésre hivatkozva – a *T. Port*-ügyön túllépve – azt is egyértelművé tette az EuB, hogy az ideiglenes jogvédelem nem korlátozódhat a végrehajtás felfüggesztésének kimondására, hanem a bíróságnak pozitív intézkedési jogkörökkel is rendelkeznie kell. E döntésben az EuB arra hivatkozott, hogy a két jogkör között gyökeres különbség nincsen, nincsenek súlyosabb következményei az uniós jogrendre nézve az ideiglenes intézkedéseknek, mint a végrehajtás felfüggesztésének.³⁷³

³⁷⁰ C-213/89. sz. *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*, ECLI:EU:C:1990:257.

³⁷¹ C-143/88. és C-92/89. sz. egyesített ügyek, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG v Hauptzollamt Itzehoe and Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn*, ECR 1991 I-00415, ECLI:EU:C:1991:65.

³⁷² *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH and others v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93. ECR 1995 I-03761; ECLI:EU:C:1995:369..

³⁷³ Uo. 29–30.

Ezek a döntések az uniós tagállamok egy részében fontos folyamatokat indítottak el, elsősorban az ideiglenes intézkedések területén. Már a Rec. (89) 8. sz. ajánlás is leszögezte, hogy az ideiglenes intézkedés lehetőségét általános jelleggel biztosítani kell a bíróság számára, de elsősorban az EuB döntései és nyilván az uniós jog alkalmazása vezettek több országban az ideiglenes jogvédelem rendszerének újragondolásához.

c) Konvergencia-folyamatok Európában

A francia gyakorlat például a magyarhoz hasonlóan sokáig még azt sem tartotta lehetségesnek, hogy az új eljárásra kötelezést kimondja a bíróság, nemhogy még iránymutatást is adjon arra nézve. Ez a felfogás fokozatosan változott. Az 1980. július 16-i, a közigazgatással szembeni kötelezésekről szóló törvény volt az első lépcső, a közigazgatási bíró jogkörét aztán az 1995. február 8-i törvény bővítette ki. Ekkor váltak a közigazgatási perben lehetővé a közjogi jogi személyekkel szembeni intézkedések. A 2000. június 30-i törvény tette aztán teljessé a rendszert.³⁷⁴ Ez elsősorban a közigazgatási döntések hatályon kívül helyezést követő megismételt közigazgatási eljárások tekintetében volt jelentős. És e fejlődésből nőtte ki magát az ideiglenes intézkedés, hiszen mindkettőnél arról van szó, hogy a bíróság pozitív cselekvésre kötelezi a közigazgatást.

A 2000. június 30-i törvény az ideiglenes jogvédelem új rendszerét hozta létre.³⁷⁵ Háromfajta „*référé*” létezik: az egyik a *référé-suspension*,³⁷⁶ amely a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem, a *référé-liberté*,³⁷⁷ amellyel a szabadságjogok megsértésének abbahagyására kötelezést, s a *référé-mesures utiles*,³⁷⁸ amellyel bármilyen, a közigazgatási döntés végrehajtását nem akadályozó intézkedést lehet kérni. E három fő típuson kívül vannak még speciális „*référé*”-k, így a közérdekű adatokhoz való hozzáférés és a közbeszerzési szerződések megkötésének nyilvánossága és tisztasága érdekében.³⁷⁹

A döntés jogellenessége felőli komoly kétség, illetve a szabadságjogokba való nyilvánvalóan jogsértő beavatkozás, azaz a *fumus boni iuris* elegendő a végrehajtás felfüggesztéséhez, és megalapozza az ideiglenes intézkedést is. S nem csupán

³⁷⁴ SAUVÉ, Jean-Marc: *Bilan de quinze années d'urgence devant le juge administrative*. Paris, 2015., <http://www.conseil-etat.fr/content/download/44666/388170/version/1/file/2015-06-26-L-urgence-devant-le-juge-administratif.pdf> (letöltve: 2016.10.31.).

³⁷⁵ Loi n°2000-597 du 30 juin 2000 relative au *référé* devant les juridictions administratives.

³⁷⁶ Art. L. 521-1 CJA.

³⁷⁷ Art. L. 521-2 CJA.

³⁷⁸ Art. L. 521-3 CJA.

³⁷⁹ L. 551-1 CJA, illetve L. 551-13 CJA.

alkotmányos szabadságjogok, hanem többfajta jogosultságot egyesítő speciális jogállások védelme érdekében is lehetőség van ilyen intézkedésekre például a menedékesek vagy a fogyatékkal élők esetében. Az *effet utile* biztosítása javára az uniós jogok is ebbe a körbe tartozhatnak. Az eutanázia-vita kapcsán új esetkörként jelent meg az élet védelme érdekében szükséges ideiglenes jogvédelem.³⁸⁰

Az ideiglenes jogvédelem megadásának vannak objektív és szubjektív előfeltételei a francia gyakorlatban. A kérelmezőnek egyrészt be kell mutatnia, hogy milyen előnye származna a kérelem teljesítéséből, az miért szükséges. Utána következik a szubjektív indokok összevetése objektíven és összességében „objectivement et globalement”, az érintett magánérdekekkel és a közérdek(ek)kel.³⁸¹ A *référé-liberté* esetében 48 órán belül kell dönteni, már a keresetlevél benyújtását megelőzően, sőt néha olyan esetekben is, ha a jogvita elbírálása a polgári bíróság hatáskörébe tartozik majd.

Az angoloknál szűkebb körben, de szintén a hagyományos jogfelfogással ellentétes volt az ideiglenes intézkedés: a Koronát (azaz a kormányt) nem kötelezhette a bíróság. E gyakorlatot az uniós jog kezdte oldani, hiszen az *effet utile* megkövetelte, hogy ilyen esetekben is biztosítson hatékony jogvédelmet a tagállami bíróság – jelen esetben legfőképpen a *Queen's Bench*. Ez a kérdés indukálta végül a *House of Lords* részéről a *Factortame*-ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdéseket, amelyek lényege az volt, hogy vajon az uniós jog védelme érdekében a tagállami szabályokkal ellentétben valóban van-e lehetőség ideiglenes intézkedés meghozatalára.³⁸² A *Simmenthal*-ügyre hivatkozva a Bíróság végül arra jutott, hogy az ideiglenes jogvédelem biztosítása a hatékony jogvédelemnek mindenképpen részét kell, hogy képezze. Ezt az érvelést az előzetes döntéshozatalt követően a *House of Lords* követte is. A közösségi jogi igényekkel kapcsolatos ideiglenes jogvédelem aztán a közösségi, illetve uniós elemet nélkülöző ügyekre is *spill-over* hatást fejtett ki, a *House of Lords* ugyanis arra az álláspontra jutott, hogy nem szabad megengedni, hogy hatékonyabb védelemben részesüljenek azon polgárok, akik uniós jogaikat érvényesítik, mint azok, akik nemzeti jog alapján járnak el.³⁸³

Az olasz bírók is szembesültek ezekkel a kérdésekkel, az olasz közjogi gondolkodás is hasonló immunitásban részesítette a közigazgatást, mint a francia. Az előző

³⁸⁰ CE, Mme Lambert, n°375081., ECLI:FR:CEASS:2014:375081.20140214 és ECLI:FR:CEASS:2014:375081.20140624.

³⁸¹ CE Koffi, n°257106.

³⁸² Ez az ún. *Factortame I*-ügy, ebben öt különböző bíróság foglalt állást: a *Divisional Court* (jelenleg *Administrative Court*) [1989], a *Court of Appeal* (2 CMLR 353); a *House of Lords* – Lordok Háza ([1990] 2 AC85); az EuB [1990] ECR-12433., ECLI:EU:C:1990:257.; majd az előzetes döntés kézhezvétele után a Lordok Háza másodszor ([1991] I.A.C. 603.). Lásd részletesen TILLOTSON, John – FOSTER, Nigel (eds): *Text, Cases and Materials on European Union Law*. London, 2003. 577. skk. o.

³⁸³ Részletesen ELIANTONIO, Mariolina: *Europeanisation of Administrative Justice?* Amsterdam: Europa Law Publishing, 2008. 261-279. o.

két fejlődési úttól némiképpen eltérve itt a bírói gyakorlat maga teremtette meg az ideiglenes intézkedések lehetőségét. Először az Alkotmánybíróság ismerte el a közszolgálati jogban az aktív ideiglenes intézkedések lehetőségét, majd a bírói gyakorlat tágitotta ki az ideiglenes jogvédelem körét a végrehajtás felfüggesztésén túli eszközöket kreálva. Így például csak részlegesen függesztették fel a döntések végrehajtását, vagy feltételhez kötötték azt, vagy határidőket határoztak meg, ennél tovább azonban a törvény adta keretek miatt nem tudtak menni. Az 1990-es évektől még bátrabban tágitották a kereteket, az Államtanács e döntéseinek indokolásaként az EuB fent említett döntéseire is tekintettel volt. Ennek a folyamatnak a betetőzése volt a 205/2000. törvény, amely széles körű ideiglenes jogvédelmi lehetőségeket teremtett.³⁸⁴

A német közigazgatási perjogban az európai jogfejlődés nem hozott jelentős változásokat, sőt, inkább szűkítőleg hatott időnként, amikor annak biztosítása az uniós jog végrehajtását gátolta.³⁸⁵ Ennek oka, hogy az ideiglenes intézkedések elrendelésére – mivel nem az aktusfelülvizsgálat állt a perjog középpontjában – a német közigazgatási bíróságoknak a kezdetektől volt lehetősége, illetve, hogy talán a tagállamok közül a legszélesebb körben érvényesül a keresetindítás automatikus halasztó hatálya. Az ideiglenes jogvédelem továbbfejlesztésében azonban itt is tagadhatatlan az uniós joggyakorlat hatása.³⁸⁶

4. Magyar kilátások

Az ideiglenes jogvédelem kérdése a közigazgatási bírósági gyakorlatban több ponton problematikus. Maga a végrehajtás felfüggesztése is sok problémát vetett fel a bírósági kontroll automatikus halasztó hatályának megszüntetése óta a bírói gyakorlatban, több alkalommal kerültek szabályai – elsősorban KK véleményekkel – értelmezésre. Nagyobb nehézséget jelent az ideiglenes intézkedések hiánya. A bíróság döntésének végrehajthatatlanságával azonos gyökerekre vezethető vissza ez a probléma: arra a bírói gyakorlatban kialakult felfogásra, hogy a hatalmi ágak megosztásának rendszere nem teszi lehetővé, hogy a bíróság az új eljárás lefolytatásán túl bármire kötelezze a hatóságokat, netán határidőt tűzzön e kötelezettség teljesítésére és számonkérje, szankcionálja a nem-teljesítést. A bírák úgy vélik: nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a közigazgatás döntési

³⁸⁴ Részletesen erről a folyamatról ELIANTONIO: *Europeanisation of Administrative Justice?* 235–253. o.

³⁸⁵ Így például *T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, C-68/95. ECR 1996 I-06065 ECLI:EU:C:1996:452, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1439237080426&uri=CELEX:61995CJ0068> (letöltve: 2016.10.31.).

³⁸⁶ HUFEN: *Verwaltungsprozessrecht*. 484. o. (§ 31 I, 5. szj.).

függetlensége elvonásának tilalma miatt, ekként a végrehajtás általános feltételei közül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lap kiállítására tehát nincs lehetőség.³⁸⁷

Ugyanezt az érvrendszer követte az ítélkezési gyakorlat az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatban is: annak ellenére, hogy a közigazgatási perekre irányadó különleges szabályok tételesen nem zárják ki az ideiglenes intézkedés alkalmazását, mivel azonban a XX. fejezet eltérő szabályt sem állapít meg, az a felfogás alakult ki a bírói gyakorlatban, hogy közigazgatási perekben az azonnali jogvédelmet csak és kizárólag a közigazgatási hatóság határozata végrehajtásának felfüggesztése nyújtja. Ideiglenes intézkedés csak a keresettel (viszontkeresettel) érvényesített követelés tekintetében hozható, melynek során a bíróság teljesítésre kötelezi a felperes ellenfelét, ennél fogva marasztaló határozatot hoz, mely előzetesen végrehajtható. Mivel a hatóság döntésével kapcsolatos intézkedésre az 1952-es Pp. 332. § (3) bekezdése nyújt lehetőséget a határozat végrehajtásának felfüggesztésével, ideiglenes intézkedés elrendelésének közigazgatási perben nem lehet helye.

A konvergencia-folyamatok beindulásának apró jeleit az ágazati szabályokban leljük meg. Ezek kezelték és tették lehetővé egyes perekben a szükségesnek mutató „ideiglenes intézkedéseket”. A bíróság az azokra vonatkozó külön jogszabályok alapján rendelheti ezeket el. Így a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 11. §-a értelmében a bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet például a pénzbeli szociális ellátás folyósításáról, a természetbeni ellátás biztosításáról vagy akár az intézményi jogviszony fenntartásáról. Szintén ideiglenes intézkedésként kell megítélni azt, amikor az Mőtv. alapján a polgármesteri tisztség megszüntetése iránt indított per során, a felperes kérésére a polgármesternek a tisztségéből történő felfüggesztésre is sor kerül.³⁸⁸

Az ideiglenes jogvédelemhez sorolható még az előzetes bizonyítás jogintézménye is, amely gyakorlatban a közigazgatási perekre nem jellemző, bár nem is kizárt. Elsősorban akkor merül fel, amikor a végrehajtás felfüggesztését kezdeményezték a folyamatban lévő polgári perre és az ott felmerülő bizonyítás sikertelenségére tekintettel.

³⁸⁷ Kovács András György: Ket. 20. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 150. o.

³⁸⁸ 5/2010. KJE.

II. fejezet

A közigazgatási bíróság döntésének végrehajtása

A hatályos jogi szabályozás csak részlegesen foglalkozik azzal, miként kell végrehajtani a közigazgatási perben született ítéletet a közigazgatásnak. A Ket. 109. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Az ítélettel ellentétes döntéshez pedig a semmisség jogkövetkezményét fűzi a Ket. 121. §. A közigazgatás engedetlensége csak hosszadalmas újabb jogorvoslati eljárásokkal hárítható el, nem ritkán többször is bíróság elé kerül az ügy, újabb és újabb megismételt eljárások nyomán.

Amennyiben a bíróság reformatórius jogkörében jár el, akkor – feltéve, hogy az ítélet marasztalást tartalmaz – a közigazgatási végrehajtás szabályai szerint kell eljárni, a kötelezett e szabályok szerint kereshet jogvédelmet jogsértés esetén. A bírósági döntések végrehajtása sok esetben jelent problémát. Az 1952-es Pp. és a Vht. e tekintetben nem tartalmaz külön szabályokat, így elvileg a Vht. alkalmazásának a lehetősége megnyílik ezekben az esetekben. Néhány esetre nézve találunk sajátos szabályokat, így például az Mötv. a határozathozatali kötelezettség elmulasztása esetén a mulasztást megállapító határozatban megállapított határidő elteltét követően az önkormányzat költségére történő végrehajtás előírásával kapcsolatos hatáskört ismét bírósági döntéshez köti. Azaz: a döntés végrehajtásának a feltétele egy újabb per. Ezzel a perrel kapcsolatban az Mötv. csak annyit rögzít, hogy a kormányhivatal kezdeményezi, de az nem egyértelmű a szabályozásból, hogy ilyenkor a döntés végrehajtására jogosítja-e fel a bíróság a kormányhivatalt, vagy hogy a feladat elvégzéséhez szükséges forráshoz is hozzájut a kormányhivatal az önkormányzattól. A Vht. hatályát szabályozó rendelkezésekre tekintettel úgy tűnik, hogy ebben az esetben is az általános bírósági végrehajtás szabályait kell alkalmazni, amelyet azonban nem ilyen, közjogi jellegű kötelezésekre, hanem a magánjogi tárgyú döntésekben foglalt kötelezések végrehajtására modelleztek.

Szintén nehézkes, sokszor pedig lehetetlen az új eljárásra kötelező ítélet végrehajtásának elmaradása miatti fellépés. Ha a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező ítéletének, akkor nincs mód végrehajtásra, hanem az ügyfélnek az eljárásra kötelezést kell kérnie a Ket. 20. § és a Knptv. szerint, mert a bíróságok – a következetes bírói gyakorlat szerint – nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a közigazgatás döntési függetlensége elvonásának tilalma miatt; ekként a végrehajtás általános feltételei közül a Vht. 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lap kiállítására nincs lehetőség.

A végrehajtás szempontjából rendkívül fontos, hogy a közigazgatási szervek pontosan tudják, milyen szabályokat sértettek meg és hogyan, továbbá hogy a megismételt eljárásban hogyan kell eljárniuk.³⁸⁹ Ehhez elengedhetetlenül fontos, hogy maguk a bírósági ítéletek tiszták és egyértelműek legyenek, beleértve az indokolást is. Amennyiben a bíróság instrukciókat ad a megismételt eljárásra, illetve az új döntésre vonatkozóan, annak szintén egyértelműnek, félreérthetetlennek kell lennie. A pontos végrehajtás érdekében egyes országokban³⁹⁰ lehetővé teszik a közigazgatási szerveknek, hogy a végrehajtás módjairól további felvilágosítást kérjenek a bíróságoktól.

A különböző államokban a közigazgatási bíróságok ítéletei végrehajtásának biztosítására különféle megoldásokat vezettek be. Ezek között vannak közvetlen eszközök, és vannak olyanok, amelyek közvetetten fejtik ki hatásukat. Ez utóbbiak köré tartoznak például a közigazgatási szerv nevében eljáró hivatalnokok ellen indítható fegyelmi és büntetőeljárások. Ezt a célt szolgálja továbbá a bírósági ítéletek közzététele, illetve összefoglaló jelentések készítése a közigazgatási perekben hozott ítéletek végrehajtásának hatékonyságáról, valamint az állam kártérítési felelőssége (közigazgatási jogkörben okozott károk). A közvetlen eszközök a konkrét jogsérelem megszüntetésére, az adott ügyben a közigazgatásnak a bírósági ítéletben foglaltak szerinti eljárásának érvényesítésére irányulnak. A Kúria elnöke által 2013-ban felállított joggyakorlat-elemző csoport véleménye részletesen ismerteti a közigazgatási szerv inaktivitása esetére szolgáló megoldási lehetőségeket.³⁹¹

- van, ahol a bíróság – a közigazgatási szerv megfelelő határidő biztosítása mellett történő felhívásával együtt – ideiglenes intézkedést hozhat az ügy megoldására, mely mindaddig hatályban marad, amíg a közigazgatási szerv kötelezettségeinek eleget nem tesz;
- a közigazgatási szerv, de akár az eljáró köztisztviselő vagy a szerv vezetője bíróságolásra is van példa;
- sajátos megoldás bíróságolás helyett az, amikor a bíróság *ad acta* megbízottja közreműködik a bírósági ítélet végrehajtásában – a jogszabályok és a bírói döntés keretein belül megtehet minden intézkedést, ami a döntés végrehajtásához szükséges;
- a bíróság maga hoz új határozatot, ha a közigazgatásnak az új határozat meghozatalára adott határidő eredménytelenül telt el;

³⁸⁹ Azon fő szabály alól, hogy a megismételt eljárásban a közigazgatási szervnek teljes egészében követnie kell a jogerős ítéletben foglaltakat (beleértve annak indokolását is), szükséges kivételeket is beiktatni például arra az esetre, ha a megismételt eljárásban egy időközben hatályba lépett új jogszabályt kell már alkalmazni, az eredeti eljáráshoz képest a megismételt eljárásban megváltozott, új tényállás alapján kell döntést hozni. Azon is el kellene gondolkozni, hogy mely esetekben lehetne áttörni a bírói iránymutatás figyelmen kívül hagyása miatti semmisséget abból a célból, hogy jogszerű döntés szülessen akkor is, ha a korábbi bírósági ítéletben foglalt megállapítások tévesek voltak.

³⁹⁰ Például Franciaország.

³⁹¹ Lásd: http://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf (letöltve: 2016.10.31.) – a vonatkozó rész szerzője Köblös Adél.

- a bíróság más szervet jelöl ki az új eljárás lefolytatására, illetve új döntés meghozatalára;
- a közigazgatási perekben születő határozatok végrehajtásában esetenként közvetítők is részt vesznek.

Az időszerűség érdekében tehát egyfelől szükséges a megismételt eljárás szűk időkeretek közé szorítása. Ennek letelte után a bíróságnak intézkedési jogköröket kell biztosítani, egyrészt az engedetlenség okának kiderítésére, másrészt az engedetlenség szankcionálására, harmadrészt – amennyiben ennek reális lehetősége van – akár a végső döntés meghozatalára.³⁹² A bíróság döntésével ellentétes új közigazgatási döntés esetében a gyors reakciót pedig azzal is segítheti a jogalkotó, ha közvetlenül a korábban eljáró bíróhoz, bírói tanácshoz fordulást tesz lehetővé a felperes számára. Ez a joggyakorlat egységének fenntartása érdekében is célszerűnek tűnik.

³⁹² Erről részletesebben a megváltoztatási jogkörhöz kapcsolódóan írtunk.

J. rész
A közigazgatási perorvoslatok
szabályozásának lehetőségei
a jelenlegi szervezeti
keretek között

I. fejezet	
Perorvoslati rendszerek a közigazgatási bíráskodásban – körkép	225
II. fejezet	
Alkotmányos követelmények a közigazgatási tevékenységgel szemben biztosítandó jogorvoslati jog kapcsán	227
III. fejezet	
Fellebbezés a közigazgatási perben – status quo	228
1. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíráló bírósági ítélettel szemben	228
2. Fellebbezés marasztalási perekben	229
IV. fejezet	
Javaslat a perorvoslati rendszer kiépítésére	232

I. fejezet

Perorvoslati rendszerek a közigazgatási bíráskodásban – körkép

Az európai szintű szervezeti közeledés természetesen a perorvoslati rendszerekre is kihat. Ez azonban nem egy lineáris vonal, a német modell európai térnyerésével nem vált mindenhol háromfokúvá a közigazgatási bíráskodás. Ugyanis hasonlóan erős tendencia az észszerű befejezés iránti igény, amely azt eredményezi, hogy az eljárásokat időben igencsak megnyújtó jogorvoslati lehetőségek folyamatos visszanyesése, illetve a differenciált hatásköri szabályozások kialakítása miatt a jogorvoslati lehetőségek száma összességében csökkenő tendenciát mutat.

Az egyfokúság felől valamennyi ország, így az osztrák modell országai is elmozdultak, ami azzal a következménnyel járt, hogy a perorvoslat lehetősége mindenütt adott valamilyen mértékben. Bulgária, amely újra felállította az egyfokú országos illetékességu közigazgatási bíróságát, néhány évvel később elsőfokú közigazgatási bíróságok bevezetése mellett döntött. Ausztriában hosszú ideje napirenden volt a közigazgatási bíróságok kétfokúvá tétele. Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk értelmében a tisztességes eljárás elve megkívánja, hogy biztosított legyen a kétszintű jogorvoslathoz való jog, az egyfokúságot enyhítendő már jó ideje működtek független közigazgatási szenátusok, amelyek a hatósági ügyekkel, a közigazgatás túlkapásaival, illetve a hatósági parancs- és kényszerhatalom gyakorlása során elszenvedett jogsérelmekkel kapcsolatos panaszokról döntöttek első fokon, és e döntéseik a Közigazgatási Bíróság előtt megtámadható közigazgatási határozatnak minősültek. Ezen tartományi szintű független Közigazgatási Szenátusok ugyan nem bírói szervek, de eljáró tagjai jogász képzettségűek és a közigazgatástól függetlenül kerültek megszervezésre.³⁹³ Ezekből alakították ki a működésüket 2014. január elsejével megkezdett elsőfokú közigazgatási bíróságokat. 9 tartományi közigazgatási bíróságot és 2 szövetségi elsőfokú közigazgatási bíróságot hoztak létre, az ügyintézők bírói státuszba kerültek. Szövetségi szinten ma tehát egy általános közigazgatási bíróság és egy pénzügyi bíróság működik, előbbibe beleolvadt a szövetségi független szenátusokon kívül az *Asylgerichtshof* és a Közbeszerzési Hatóság is. Az elsőfokú bíróságok pedig az eddig működött független tartományi közigazgatási szenátusok alapjain jöttek létre, ezek a kvázi bírói fórumok megszűnnek. A *Verwaltungsgerichtshof* (Közigazgatási Felsőbíróság) maradt/lett a legfelsőbb bírói fórum. E szervezeti reformmal párhuzamosan – az

³⁹³ A Szövetségi Alkotmány korábbi 129a. cikke intézményesítette ezeket.

önkormányzati ügyek kivételével – kiiktatták a közigazgatáson belüli jogorvoslatot is. Ez azért volt szükséges, mert a fellebbezéseket nagyrészt ezek a független szén-átusok bírálták el. A szövetségi Alkotmány 130. cikk új szövege már az elsőfokú közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalja a közigazgatási jogvitákban való döntés jogát. A Közigazgatási Felsőbíróság a felülvizsgálati kérelmeken túl a közigazgatási bíróságok közötti hatásköri vitákban jár el.

Különösen szépen megfigyelhető ez a két egymással ellentétes tendencia, a többfokú szervezetrendszer kialakítása és a perorvoslati lehetőségek szűkülése a frankofón dualista modell országaiban. Franciaországban az 1950-es évekig egyszintű bírósági rendszer fokozatosan háromszintűvé vált, mára alapvetően kétfokú a bírósági eljárás: a *tribunal administratif*től a *Cour d'Appel*ekhez (fellebbviteli bíróságok) lehet fellebbezni, onnan pedig a *Conseil d'État*-hoz (Államtanács). Az általános szabálytól vannak azonban eltérések: egyrészt van ugró fellebbezés, amikor a *tribunal administratif*től rögtön a *Conseil d'État*-hoz kerül a fellebbezés, másrészt vannak ügyek, amelyekben a fellebbezés kizárt. Bizonyos perekben pedig a *Conseil d'État* jár el első és utolsó fokon. Görögországban, amely a jelenlegi francia megoldást követi, erősen fontolóra vették a fellebbezés lehetőségének megszüntetését. Természetesen maga Németország sem tudja kivonni magát e tendenciák hatása alól. A fellebbezés nem általános perorvoslat, az első fokon eljáró bíró dönt arról, hogy enged-e fellebbezést ítélete ellen, s erre hasonló okok szolgáltathatnak alapot, mint a felülvizsgálatnál alkalmazott szempontok, így többek között az ügy különleges jelentősége, vagy a korábbi gyakorlattól való eltérés. Ha nem teszi lehetővé a fellebbezést az ítélet, a közigazgatási felsőbíróságtól lehet kérni a fellebbezés megengedését, aki ugyanezen szempontokat fogja vizsgálni a megengedhetőségi eljárásban.³⁹⁴ Spanyolországban is vannak jelentős – és egyre szaporodó számú – kivételek, illetve az elsőfokú eljárásokra vonatkozó hatáskörök egyre többször kerülnek a magasabb bírói fórumokhoz, aminek következtében bizonyos esetekben csak kétfokú vagy akár csupán egyfokú a bírósági felülvizsgálat. Továbbá a harmadik szintű, rendkívüli perorvoslathoz gyakran kapcsolódik előszűrő rendszer, a második fokhoz pedig kivételesen.

³⁹⁴ VwGO 124. és 124a. §-ok alapján vagy a közigazgatási bíróság maga lehetővé teszi a fellebbezést az ítéletében, vagy – amennyiben erről nem rendelkezett – a közigazgatási felsőbíróság dönt a fellebbezés megengedhetőségéről.

II. fejezet

Alkotmányos követelmények a közigazgatási tevékenységgel szemben biztosítandó jogorvoslati jog kapcsán

Az Alkotmánybíróság számos esetben vizsgálta a jogorvoslathoz való jog és a közigazgatási bíráskodás összefüggéseit.³⁹⁵ Ennek kapcsán – *ahogy azt korábban részletesen elemeztük* – rámutatott arra, hogy a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapját nem a jogorvoslathoz való jog, hanem a bíróságok hatásköréről rendelkező szabály jelenti elsősorban.³⁹⁶ Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogorvoslati jog alkotmányos követelményének ugyanis már azzal is megfelelhet a törvényalkotó, ha a közigazgatási fórumrendszeren belül biztosított a jogorvoslás, azaz van mód fellebbezésre.³⁹⁷ Fordítva, amennyiben biztosítva van egy döntés törvényességének bírósági kontrollja, akkor ez már önmagában kielégítheti az 57. § (5) bekezdése által fölállított alkotmányos követelményt.³⁹⁸ Természetesen nem vitatható az sem, hogy a bírósági kontroll biztosítása, akkor is, amennyiben a bírósági szakaszt már legalább két fórum általi elbírálás előzte meg, *de facto* jogorvoslati funkciót tölt be, függetlenül attól, hogy ez már nem az alkotmányjogi értelemben vett jogorvoslathoz való jog követelménye.³⁹⁹

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási fórumrendszerrel szemben az Alaptörvény által elvárt követelmény a jogorvoslat megfelelő biztosítása. E jogorvoslatot a jogalkotó szabadon alakíthatja ki akár a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat révén vagy egyfokú közigazgatási eljárást követően úgy, hogy bíróság előtti eljárásban biztosít jogorvoslatot a közigazgatási szerv döntésével szemben.

³⁹⁵ Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozatában (ABH 2012, 10. [41]) kimondta, hogy a korábbi Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapításai értelem-szerűen irányadóak az Alaptörvény értelmezése során is. Ennek megfelelően a közigazgatási bíráskodás rendszerének át-alakításánál figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által e körben korábban meghatározott követelményeket.

³⁹⁶ E két rendelkezés sajátos viszonyáról lásd részletesen: PATYI: Alkotmány 50. §. 1756–1787, [41–50].

³⁹⁷ Vö. például 667/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1531., 1537.

³⁹⁸ 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342., 350.; 38/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729., 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342., 368.

³⁹⁹ HOFFMAN: A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban... 35. sk. o.

III. fejezet

Fellebbezés a közigazgatási perben – status quo

1. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíráló bírósági ítélettel szemben	228
2. Fellebbezés marasztalási perekben	229

1. Fellebbezés a közigazgatási döntés törvényességét elbíráló bírósági ítélettel szemben

Jelenleg a közigazgatási ügyekben alapvetően egyfokú a közigazgatási bírósági eljárás Magyarországon.⁴⁰⁰ A hatályos rendszer kialakításának a célja 1997-ben, e rendszer bevezetésekor az volt, hogy a közigazgatási ügyek lebonyolítása gyorsabb legyen, azok záruljanak le az elsőfokú bíróság előtt, amely általában második jogorvoslati fórumként vizsgálja már az ügyeket. A gyakorlat addigra azt bizonyította, hogy a közigazgatási ügyek ötfokú elbírálása (két szint a közigazgatásban, továbbá három bírói fórum) oly mértékben hosszabbítja meg a közigazgatási ügyek időtartamát, ami sem a jogkereső állampolgárok, sem a közigazgatás működőképessége szempontjából nem kívánatos.⁴⁰¹ Hasonló tapasztalatokról tanúskodik a francia szakirodalom, amely aktuálisan keresi a kiutat a túl hosszú eljárások csapdájából, és éppen a közigazgatáson belüli fellebbezési eljárás kötelezővé tételét forszírozza.⁴⁰²

Amint azt fentebb említettük, a közigazgatási bíráskodás alapvető egyfokúságát az alkotmányos rendelkezések sem gátolják, hiszen a jogorvoslathoz való jog kívánalmainak a közigazgatási szervezetrendszeren belüli fellebbezés is eleget tesz. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének alkotmányossági vizsgálata során rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.⁴⁰³ Következik ez abból, hogy ahogy a korábbi Alkotmány, úgy az Alaptörvény sem állapít meg szabályokat a jogorvoslat rendszerére. Nem határozzák meg annak fórumrendszerét és nem írják elő azt sem, hogy mind az első fokon, mind a másodfokon eljáró

⁴⁰⁰ 1952-es Pp. 340. § (1) bekezdés.

⁴⁰¹ Vö. 1997. évi LXXII. törvény indokolása a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról, 29. §-hoz.

⁴⁰² SCHRAMECK, Olivier: Le recours administratif préalable obligatoire est un investissement rentable pour l'Administration. *AJDA*, (2008) 1628–1634., 1628. o.

⁴⁰³ 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

fórum bíróság legyen. Az alkotmányjog ugyanis a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozásra bízta a jogorvoslati formák megjelölését, a jogorvoslatot elbíráló fórumok megállapítását, valamint annak meghatározását, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesüljön a különböző eljárásokban.⁴⁰⁴ Ennek megfelelően, amint arra fentebb rámutattunk, „a közigazgatási bíraskodás, mint jogorvoslati eljárás fő szabályként egyfokú módon való kialakítása teljességgel megfelel az alkotmányossági kritériumoknak”.⁴⁰⁵ Az Alkotmánybíróság több döntésében rámutatott arra, hogy a korábbi Alkotmány arra már nem teremtett alanyi jogot, hogy a már önmagában is jogorvoslatot megvalósító közigazgatási bírói döntés⁴⁰⁶ még további jogorvoslattal (a bírósági szervezetrendszeren belüli fellebbezéssel) is megtámadható legyen.⁴⁰⁷ Ez az értelmezés megfelelően irányadónak tekintendő az Alaptörvény alapján is.

2. Fellebbezés marasztalási perekben

Fontos kérdés, hogy milyen alkotmányos követelmények irányadóak azokban az esetekben, amikor a bíróság nem megtámadási keresetek alapján jár el. Ezen ügyek köre viszonylag szűk; elsősorban a közigazgatási szerződésekkel és – amennyiben közigazgatási bírósági hatáskörbe kerülnek – a közigazgatási kárfelelősséggel, illetve a közszolgálattal kapcsolatos jogviták sorolhatóak ide. Ilyen esetekben jelenleg nem közigazgatási perről van szó; a bíróságok az 1952-es Pp. I–XIV. fejezetében foglalt általános szabályok alapján vagy a munkaügyi jogviták különös szabályai szerint járnak el. Az 1952-es Pp. közigazgatási perekre meghatározott speciális szabályait tartalmazó XX. fejezetében foglalt szabályok ezen ügyekben fő szabály szerint nem alkalmazandóak, ez alól az 1952-es Pp. 324/A. §-a tesz a hatósági szerződéssel kapcsolatos egyes perek tekintetében kivételt és fogalmaz meg eltéréseket az általános szabályoktól.

Az ilyen esetekben általában a bíróság hozza az ügyben az első érdemi döntést, ezért ekkor eljárása és döntése nem értékelhető az alkotmányjogi értelemben vett jogorvoslathoz való jog biztosításaként. Az Alkotmánybíróság a polgármesteri összeférhetetlenséggel kapcsolatban egy olyan ügyben, amelyben a képviselő-testületi

⁴⁰⁴ Vö. például 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453., 454.

⁴⁰⁵ VARGA István: Alkotmány 57. § (5) – Jogorvoslathoz való jog. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009. 2053–2174. o. [33].

⁴⁰⁶ „A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a jogorvoslati jogból fakadó alkotmányi követelményt [ugyan] kielégíti” 66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342., 350.

⁴⁰⁷ 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453., 454–455.; és 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74., 82.

döntés elmulasztása folytán került az ügy bíróság elé, megállapította, hogy amennyiben nominálisan ugyan jogorvoslati fórumként definiált szerv hozza meg az első tényleges érdemi döntést, akkor ténylegesen nem beszélhetünk jogorvoslatról: ezért, ha az ilyen döntéssel szemben nincs „további” jogorvoslat biztosítva, akkor a jogalkotó mulasztásos alkotmányértéktét valósít meg.⁴⁰⁸ Ennek megfelelően azon közigazgatási jogviták esetében, ahol a jogvita tárgya nem egy közigazgatási döntés megtámadása, szükséges a jogorvoslathoz való jogot a bírósági szervezetrendszeren belül biztosítani.

A fentiekből következően általánosítva azt mondhatjuk tehát, hogy az aktusfelülvizsgálat esetén nincsen szükség további jogorvoslatra a jogerős közigazgatási határozatot vizsgáló bírói döntéssel szemben, hiszen ekkor a bíróság eljárása tölti be a jogorvoslati funkciót.⁴⁰⁹ Ezzel szemben a közigazgatási jogviták egy szűkebb körénél, ahol a kereset a közigazgatási szerv marasztalására irányul, szükségesnek mutatkozik jogorvoslati lehetőség biztosítása, akárcsak egyes, a jogérvényesítést véglegesen vagy hosszabb időre megakadályozó döntésekkel szemben. Ennek az az oka, hogy az utóbbi percsoportok tekintetében, bár abban a közigazgatás valamely alanya(i) érintett(ek), a bíróság által megítélendő kérdés e szereplők magatartásának törvényessége (például a közigazgatási kárfelelősség érvényesítése), vagy éppen annak hiánya (például a közigazgatási szerződés közigazgatási szerv általi nem teljesítése), nem pedig az általuk meghozott hatósági vagy egyéb közigazgatási döntésnek a törvényessége.

Az aktusfelülvizsgálatra irányuló kereseteknél ezt az álláspontot az is alátámasztja, hogy amennyiben a bíróság a keresetet elutasítja, a közigazgatási döntésről már két fórum (a közigazgatási szerv és az annak döntését vizsgáló bíróság) is érdemben egyezően döntött. Ellenkező esetben többnyire új közigazgatási eljárásra (azaz nem a jogerős közigazgatási döntés megváltoztatására) kerül sor a bíróság ítélete alapján, tehát még nem zárul le végérvényesen a jogvita, az új döntés pedig újra megtámadható lesz bíróság előtt. Kizárólag a felülvizsgálat, és nem a további fellebbezés biztosítása tűnik célszerűnek azokra a megsemmisítési kereset alapján hozott bírói döntésekre, amelyekben a bíróság a hatályon kívül helyezés mellett nem utasítja a közigazgatási szervet új eljárásra.⁴¹⁰

Az alkotmányos kívánalmakon túl azonban más jellegű, elsősorban a minél gyorsabb végérvényes rendezés szempontja is felmerül. Elsősorban a differenciált hatásköri szabályozás által kiemelt ügyként szabályozott közigazgatási cselekményekkel kapcsolatban, arra is tekintettel, hogy a felülvizsgálati kérelem európai követelményekhez igazítása miatt annak nyomán jogsértés megállapítása esetén az

⁴⁰⁸ 45/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 558., 563.

⁴⁰⁹ HOFFMAN: A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban... 36. o.

⁴¹⁰ Hasonlóan KOZMA: Merre tovább közigazgatási bíraskodás? 53. o.

ügy végérvényesen nem feltétlenül rendezhető: a felülvizsgálati eljárásban megváltoztatásra csak szűk körben nyílik lehetőség. Erre tekintettel tehát a fellebbezés és a felülvizsgálat mint perorvoslatokról való döntések között jelentős különbség lesz: a felülvizsgálattal az ügy nem zárható végérvényesen le a felülvizsgálati kérelemnek való helyt adás esetén, míg a fellebbezéssel igen. Azon ügyekben tehát, amelyek a kiemelt fórumon indulnak, célszerű a felülvizsgálat helyett a fellebbezés lehetőségét biztosítani. Ez a megoldás azonban csak a kiemelt esetköröknél jelent gyorsítást, hiszen csak ezekben az esetekben áll csupán egy fok rendelkezésre a perorvoslat biztosításához.

IV. fejezet

Javaslat a perorvoslati rendszer

kiépítésére

A fentiek alapján, a nemzetközi összehasonlítás eredményeire és az Alaptörvény által elvárt alkotmányos követelményekre tekintettel úgy tűnik, hogy alkotmányjogi szempontból megfelelőnek és a nemzetközi tendenciákkal összhangban lévőnek lenne tekinthető egy olyan közigazgatási fórumrendszer kiépítése Magyarországon, amelyben a bírósági döntésekkel szemben igénybe vehető perorvoslatok szűk körben állnak rendelkezésre. Ennek megfelelően nem tűnik indokoltnak általában, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét megvizsgáló bíróság érdemi döntése rendes jogorvoslattal megtámadható legyen.

Az olyan bírósági döntések ellen viszont, amelyeket a közigazgatási perben eljáró bíróság első fokon, valamely olyan közbenső kérdésben hoz, amely valamely fél érdekeit jelentősen érinti (így például a per megszüntetése, vagy a végrehajtás felfüggesztésének elrendelése), vagy más olyan kérdésben, amely nem valamely fél, hanem az eljárás egyéb résztvevője (így például tanú vagy szakértő) érdekeit érinti jelentősen, a rendes jogorvoslat biztosítása alkotmányos követelménynek tekinthető és ezért indokolt.

A jelenlegi rendszert, valamint az elmúlt években végrehajtott szervezeti változtatásokat is figyelembe véve két megoldás javasolható. Az egyik, hogy a Kúria válik az egyetlen perorvoslati fórummá. Egyrészt lehet rendes jogorvoslattal fordulni e fórumhoz a jogérvényesítést akadályozó vagy ellehetetlenítő végzésekkel szemben, továbbá – bizonyos korlátozásokkal – olyan bírói ítéletekkel szemben, amely ügyekben a bírósági jogvitát nem előzte meg közigazgatási eljárás.

Másrészt a Kúria – az Alaptörvényben rögzítettek szerint – ellátja a jogegység feletti őröködést is, ennek eszközéül továbbra is lehetőség lenne az első fokon eljáró bíróságoktól a jogegység szempontjából lényeges esetekben, tehát egy előszűrő beiktatásával a Kúriához fordulni. Ide a kúriai gyakorlattól való eltérés mellett a súlyos eljárási jogsértések mellett a joggyakorlat továbbfejlesztése és egysége szempontjából lényeges ügyek tartozhatnának.

A másik lehetséges – és a jogorvoslati igények között jobban súlyozó – megoldást az jelentené, ha a korábbi megoldáshoz hasonlóan újra egyetlen, a Kúria és a KMB-k közötti fórumra koncentrálódnának a fellebbezések. A jelenlegi rendszerben ez praktikusán valamelyik törvényszéken – lehetőség szerint nem a már így is megszervezetként működő Fővárosi Törvényszéken, hanem a fővárostól földrajzilag nem távol eső másik törvényszéken (leginkább a Budapest-környéki vagy

a Székesfehérvári, esetleg a Kecskeméti Törvényszéken) – lenne könnyen megoldható. Annak érdekében, hogy a fellebbezésekkel érkező munkateher kontrollálhatóbb legyen, célszerű már a fellebbezést is valamilyen szűrővel ellátni. Mivel utóbbi azonban a Kúriára felkerülő ügyek számát jelentősen csökkenteni tudja, e szűrő alkalmazása megfelelő körültekintést igényel.

K. rész
Az önálló közigazgatási
perjog kilátásai

I. fejezet	
A közigazgatási perjog önállósága	237
II. fejezet	
A közigazgatási perjog kilátásai	240
1. A közigazgatási bíraskodás funkcióihoz igazodó szabályozás	240
2. A kodifikáció néhány nehézsége és ennek következményei	241

I. fejezet

A közigazgatási perjog önállósága

Az önálló közigazgatási perrendtartás jelzi azt a már igen sokat hangoztatott elvet, tényt, hogy a közigazgatási per nem egy különös polgári per, s a közigazgatási perjog nem a polgári perjog része!⁴¹¹ A közigazgatási perek szabályai szabályozási koncepciójának kialakítása során sokan fogalmazták meg a különféle tanácskozássokon azt a követelést, hogy a közigazgatási perjognak teljesen autonóm módon kell minden törvényi szabályt tartalmaznia. Ez immár a szöges ellentéte annak a nézetnek, amely a közigazgatási perjog önálló szabályozásának gátat szabott az elmúlt évtizedekben.⁴¹² Mivel azonban mindkét normarendszer bírósági eljárást szabályoz, árnyaltabb megközelítésre van e kérdés kapcsán szükség. A perjogi szabályok megkettőződésének elkerülése nemcsak normagazdaságossági szempontból hasznos, hanem a JAt. alapján kifejezett kötelessége is a jogalkotónak. Azaz a nem „sajátképi” eljárási szabályok kapcsán valamiféle hidat kell építeni a két normarendszer közé.

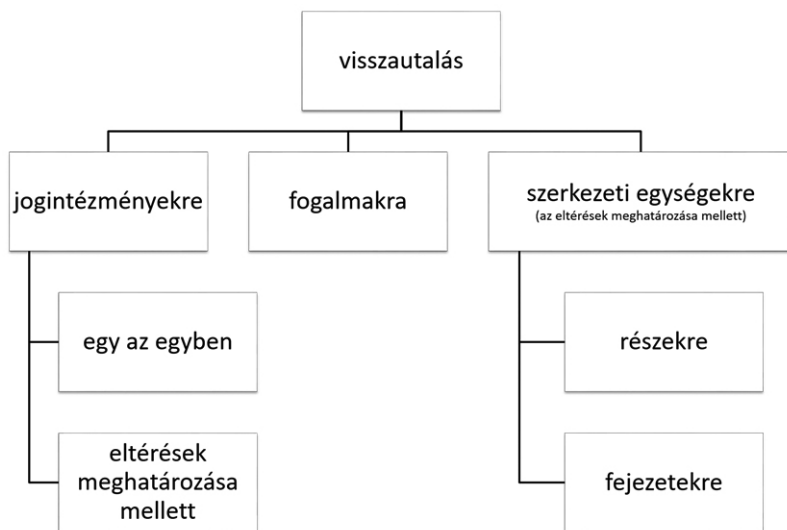
Fontos szabályozástechnikai kérdés tehát, hogy ezt a hidat hogyan valósítsa meg a jogalkotó, azaz milyen viszonyt kell kialakítani a polgári perjogi szabályokkal. Ennek megválaszolásához érdemes megvizsgálni, hogy a közigazgatási perek szabályai körének meghatározása az 1952-es Pp. rendszerében hogyan alakul. Mivel a közigazgatási per az 1952-es Pp. koncepciója szeint egy különös polgári per, a törvény különös részének XX. fejezetében nem szabályozott kérdésekben az általános szabályokat kell alkalmazni. Ez a gyakorlatban azonban korántsem olyan egyszerű, ahogy ezt az igen sok jogértelmezési kérdés mutatta. Egyrészt több jogintézmény alkalmazhatósága minden jogszabályi alap nélkül egyszerűen kizárásra került a közigazgatási perek sajátosságaira való hivatkozással.⁴¹³ Másrészt a legtöbb általános részi szabály speciális értelmezésre szorult a tényleges alkalmazhatósághoz. Mindezek alapján azt a korábbi gyakorlatot nem érdemes tehát fenntartani, hogy az 1952-es Pp. szabályai mögöttes normarendszerként generálisan érvényesüljenek a közigazgatási perjogi szabályok alkalmazása során. Az alkalmazás felőli bizonytalanságok minimalizálásának igényén túl az osztott perszerkezet polgári perjogba való bevezetése is ezt indokolja.

⁴¹¹ Lásd részletesen F. ROZSNYAI: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. D. rész II. fejezet.

⁴¹² A 2004-re elkészült törvénytervezet sorsát is ez a vélekedés pecsételte meg, lásd F. ROZSNYAI: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem. 213–214. o.

⁴¹³ Lásd például fentebb az ideiglenes intézkedéssel kapcsolatos vélekedést.

A generális háttérszabályként való alkalmazás alternatívája a konkrét visszautalások alkalmazása. Ennek többféle technikája van, amelyek talán így ábrázolhatóak a legegyszerűbben:



1. sz. ábra: A polgári perjogi szabályokra való visszautalás technikái

A visszautalással felhívott normaanyag nagysága fordítottan aránylik a sajátképiséghez. Nem véletlen, hogy a négy nagy eljárési kódex párhuzamos megalkotása során a közlésre vonatkozó szabályok esetében még az is felmerült, hogy azokat egyetlen külön jogszabályban lenne célszerű szabályozni. A közigazgatási perjog – polgári perjog viszonylatban a sajátképiség hiánya talán a legplasztikusabban az egyéb általános szabályok, illetve a határozatok kapcsán érezhető. Előbbi esetében számos jogintézmény szabályozására vissza lehet egy az egyben utalni, utóbbi esetében pedig az egész rész felhívható, ami azt jelenti, hogy a határozatok formájával és kihirdetésével kapcsolatban számos jogintézmény és szabály eltérés nélkül alkalmazható. A bizonyítékok köre ugyanúgy alakul, mint a polgári perekben. A marasztalási perek esetében a polgári perekkel való hasonlóság szintén igen markáns.

Tipikusan azonban kisebb a hasonlóság, csupán egy-egy eljárási mozzanat, cselekmény esetében lehet a polgári perjogi szabályokat felhasználni. Ilyen például a kizárási kérelem bejelentése és elintézése vagy a tárgyalás nyilvánossága, a felvételek készítése és a pervezetés.

A visszautalásnak sajátos módja a fogalmak használatán keresztül való visszautalás. A perjogi maximák esetében ez mind a polgári perjog, mind az alkotmányjog relációjában megvalósula tisztességes eljárás, illetve a koncentrált pervitel alapvető követelményeire való utalással. A közigazgatási perjog a polgári perjoghoz

hasonlóan használ több bevett polgári perjogi fogalmat, így például a perbeállítás, beszámítás fogalmat. Ezek használatakor nem kerül sor sem a meghatározásukra, sem konkrét visszautalás megfogalmazására, mégis egyértelmű, hogy a polgári perjog szerinti tartalommal használandóak.

Számos fejezet esetében egyáltalán nem alkalmazható a visszautalás, annyira sajátképi a szabályozás (például a hatáskör és illetékesség, a kereset, s az azonnali jogvédelem szabályozásánál vagy a különös közigazgatási bírósági eljárások esetében, a marasztalási perek kivételével).

A sajátképiségre természetesen a törvényalkotási folyamat is hatással van. Ennek során a szabályozás megváltozhat, kisebb vagy nagyobb – esetenként akár teljes – mértékben elveszítheti ezáltal a sajátképi jelleget. Ez történt például a fellebbezésre vonatkozó szabályozás esetében, ahol a törvényalkotási folyamatban tett változtatások révén tulajdonképpen a polgári perjoggal párhuzamos szabályozás alakult végül ki.

Az önállóság természetesen nem jelenti azt, hogy a két perjog egymás sajátképi szabályozására ne lenne hatással. Azok az eltérések, amelyek a két kódex között fennállnak, illetve a polgári perjogi szabályok autonóm értelmezése során kialakulnak, a joggyakorlatra is fontos hatásokat gyakorolhatnak. Így például a felülvizsgálati eljárásban a polgári perjogi engedélyezési eljárás, illetve a befogadhatóságról való döntés eltérései segítenek a közigazgatási perjogban a befogadással kapcsolatos kérdések megválaszolásában. Ugyancsak fontos érveket szolgáltathat egyes szabályok polgári perjogi értelmezése ahhoz, hogy miért kell egy-egy szabályt közigazgatási perekben másként értelmezni. E tekintetben természetesen nagy jelentősége van a jogegység megfelelő értelmezésének, az ügyszakok közötti eszmecserének és egymás jogalkalmazói gyakorlata figyelemmel kísérésének.

II. fejezet

A közigazgatási perjog kilátásai

1. A közigazgatási bíráskodás funkcióihoz igazodó szabályozás	240
2. A kodifikáció néhány nehézsége és ennek következményei	241

1. A közigazgatási bíráskodás funkcióihoz igazodó szabályozás

A kodifikáció során természetesen koncepcionális változások is történtek, hiszen a kodifikáció irányt is mutat, s nemcsak a meglévő szabályok összefoglalását, hanem a jogalkalmazói gyakorlat orientálását is szolgálja. Jelen esetben a közigazgatási bíráskodás, illetve a közigazgatási bíró sokrétű funkcióinak erőteljesebb megjelölése e körbe tartozó stratégiai cél. A közigazgatási bíróság ugyanis – ahogy erről a bevezető fejezetben részletesen volt szó – nemcsak szubjektív jogvédelmet nyújt, hanem objektív jogvédelmet is, s emellett orientálja, regulálja a közigazgatási szervek jogalkalmazói gyakorlatát és fejleszti a közigazgatási jog dogmatikáját is.⁴¹⁴ E speciális funkciókhoz kapcsolódóan számos részletszabályt találhatunk.

A Kp. a közigazgatási bírónak személy szerint is intenzívebb és a felekkel erőteljesebb interakcióba bocsátkozó szerepet szán: ez nyilvánul meg például abban, hogy a bírónak meg kell tárgyalni a jogvita tény- és jogbeli vonatkozásait a felekkel, eléjük kell tárnia a jogvitával kapcsolatos jogi felfogását. Ez nem prejudikáció: ettől válnak egyértelművé a felek perbeli feladatai, tisztázódhat a jogvita konkrét tárgya, s a perbeli szereplők megfelelően tudják így összpontosítani perbeli erőfeszítéseiket. Ilyen irányú fejlődést Európában egyre több országban láthatunk, akár a Nagy-Britanniából elterjedt *case management* hívószó nyomán, akár a német közigazgatási perjogi kommunikációs premissza terjedése révén.

Hasonlóan erőteljesebb interakciót követel meg a mediáció Európa-szerte hódító trendje, amelynek értelmében a bírónak feladata törekedni a jogvita békés rendezésére. Ennek érdekében mind az egyezség, mind a bírósági közvetítés rendelkezésre áll.

A bíró jogfejlesztő szerepét is „felhívják” azok a szabályok, amelyek a jogvita természetétől teszik függővé például a békés rendezés megkísérlését vagy éppen a megváltoztatási jogkör gyakorlását.

S az objektív jogvédelmi funkció erősödését, a bíró közérdekvédelmi szerepét hangsúlyozzák azok a rendelkezések, amelyek mérlegelési jogkört adnak a bírónak

⁴¹⁴ A funkciókról lásd részletesen F. ROZSNYAI: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. 13–17. o.

a per folytatására, például a per megszüntetése csak lehetőség, ha a felperes az általa kért tárgyalást elmulasztja, s ha egyéb okból a per megszüntetésének lenne helye, és hivatalbóli vizsgálatot rendelt el korábban, akkor dönthet a bíró az ügyész értesítéséről a per folytatása érdekében.

2. A kodifikáció néhány nehézsége és ennek következményei

Közigazgatási perjogi szabályokat nehéz alkotni, ha a közigazgatási jogi dogmatika nem elég fejlett. Sajnos hazánkban még mindig hiányoznak az általános közigazgatási jogi szabályozás bizonyos elemei, például egyes közjogi jogalanyokra vagy a közigazgatási szerződésekre vonatkozóan. Még ha nem is tekintjük az eljárásjogot „az anyagi jog szolgálóleányának”, s elismerjük önálló értékét,⁴¹⁵ akkor is az anyagi jog érvényre juttatásának kereteiről beszélünk, amihez pedig stabil anyagi jogi alapok szükségesek. Egy marasztalási ítéletnél például az anyagi jog adja meg az ítélet tartalmát, az részletes perjogi szabályozást nem igényel. Ugyanígy, a közigazgatási jogképesség kérdéséről a szervezeti jogszabályok igazítanak el, azzal nem kell a perjogi szabályozást terhelni. Mivel nálunk e szabályok hiányosak, a perjogi kodifikációnak ezekkel a kérdésekkel is foglalkoznia kellett, ezért születtek például szabályok a közigazgatási szerv meghatározására nézve vagy éppen a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos bírósági határozatok tartalmára nézve.

Egy másik nehézség, amivel szembe kellett nézni, az európai közigazgatási jog folyamatos fejlődése. Ennek itt csak az uniós jog aspektusait emelném ki: az EuB egyre nagyobb mértékben avatkozik be az eljárásjogi autonómiába, s ez mind a nemzeti eljárásjogi, mind a perjogi keretekre kihat. A jelen kötetben is tárgyalt témák, mint az eljárás szabályszerűségének hatása,⁴¹⁶ az anyagi preklúziós szabályok megengedettsége,⁴¹⁷ vagy az objektív jogvédelem szintje, továbbá a döntések hibáinak a közigazgatási perben való kijavíthatósága olyan kérdéskörök, amelyek folyamatos fejlődésben lévő kérdések az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában is. Ugyanígy figyelemmel volt természetesen a kodifikáció az EJEB gyakorlatára is, amely szintén nem mondható statikusnak.

Még sorolhatnánk azokat a nehézségeket, amelyek abból adódnak, hogy a közigazgatási per jog a legtöbb országban nem tekint túl nagy múltra vissza, így a legtöbb országot az útkeresés jellemzi. Szlovénia például tíz éven belül két közigazgatási perjogi

⁴¹⁵ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. 2. kiadás. Berlin – Heidelberg – New York, 2006. 361. o.

⁴¹⁶ *Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz*, C-72/12., a Bíróság második tanácsának 2013. november 7-i ítélete. ECLI:EU:C:2013:712., illetve Gergely BARABÁS: *Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural Irregularities...* 419–435. o.

⁴¹⁷ Lásd erről a meglepő C-137/14. *Bizottság v. Németország* ügyben hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2015:683.

kódexet is készített, más országokban is jelentős novelláris módosításokra került sor az utóbbi időben. Tehát folyamatos fejlődésben, mozgásban van a közigazgatási perjog.

A másik oldalról az is nehézséget jelent, hogy a közigazgatási bírászkodás két „anyaországának” szabályozása olyan erős dogmatikai alapokra és bírósági jogfejlesztő gyakorlatra épít, s ezáltal olyan távoli, hogy csak igen korlátozottan adaptálhatóak a megoldásaik.⁴¹⁸ Szükséges volt tehát közvetítő megoldásokat vizsgálni, ilyennek tekinthető a közép-kelet-európai régióban elfogadott legtöbb kódex, mint például a szlovén és az észti közigazgatási perrendtartás.

Természetesen a kodifikáció gyors irama sem kedvezett a kodifikációnak. A kevesebb mint egy év messze nem volt elegendő a közigazgatási perjog és hozzá kapcsolódó közigazgatási dogmatika megannyi kérdésének mélyreható vizsgálatához, illetve a szükséges szakmai viták lefolytatásához. Így a koncepció több elemét is el kellett engedni a kodifikáció során, s a közigazgatási egyeztetés is számos kompromisszumot tett szükségessé. A törvényhozási eljárásban is jelentős, koncepcionális módosításokra került még sor, amelyek több ponton sértik a kódex belső logikáját.⁴¹⁹

Mindebből az következik, hogy nyilvánvalóan nem lesz könnyű a közigazgatási perrendtartás alkalmazásának első tíz éve. Számos megszokást fel kell adni, valóban sok az új fogalom és az új jogintézmény, amelyeket alaposan meg kell ismerni. Ha ez megtörténik, az reményeink szerint a közigazgatási jogi dogmatika erőteljesebb fejlődéséhez fog vezetni, ami azonban egy lassan beinduló és egyébként is lassú folyamat. Igen nagymértékben függ tehát a szabályozás a jogalkalmazóktól: képesek-e, hajlandók-e megújítani a gondolkodásukat és szokásaikat. És természetesen előfordulhat az is, hogy azok a prognózisok, amelyekre a Kp. építeni kényszerült, nem feltétlenül igazolódnak be a következő tíz év jogfejlődésében. Mivel, ahogy ezt fentebb jeleztük, az eljárásjog a jogrendszer egyéb szabályaitól is nagyban függ, ezek fejlődése is hatással lesz a perjogi szabályok sorsára. S az is bizonyos, hogy maguk a közigazgatási perjogi szabályok is – mint minden szabály – továbbgondolást, továbbfejlesztést igényelhetnek. Csak remélni lehet, hogy a hivatásrendek, a közigazgatás, a jogalkotó és a jogtudomány művelői egyaránt elkötelezettek lesznek ezen új jogszabályi keretek megfelelő működtetése iránt.

Amennyiben ez megvalósul, a közigazgatási perrendtartás hatálybalépését követően segíteni fogja a magyar közigazgatási bírászkodást abban, hogy a közigazgatási jogot az európai sztenderdeknek megfelelően fejlessze, s ennek során a közigazgatási jogi dogmatikával egyre szorosabb kapcsolatba kerüljön. Így hosszú távon a perrendtartás egy olyan közbülső lépcsőfoknak bizonyulhat majd, amelyről az archetípusokat elérni már könnyű lesz.

⁴¹⁸ Természetesen az eltérő kodifikációs szokások, jogalkotásról vallott tanok és nézetek is okozói az adaptációs nehézségeknek. A német szabályok például számos esetben jóval nagyobb mérlegelést biztosítanak a közigazgatási bírónak, mint amit nálunk a normavilágossággal kapcsolatos gyakorlat lehetővé tesz.

⁴¹⁹ Továbbá a normaszöveg és a hozzá kapcsolódó indokolás összhangját.

Irodalomjegyzék

- BADER, Johann – FUNKE-KAISER, Michael – KUNTZE, Stefan – VON ALBEDYLL, Jörg: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*. Heidelberg, 2007.
- BADÓ Attila – TRÓCSÁNYI László: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, 2005.
- BALOGH Zsolt: Normakontrolleljárás mint különleges pertípus. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 199–212. o.
- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András: *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, 2005.
- BARABÁS Gergely: A közigazgatási szerződések egyes eljárás- és perjogi kérdései a magyar (közigazgatási és polgári) bírói joggyakorlatban. *Közbeszerzési Szemle*, (2014) 11., 41–60. o.
- BARABÁS Gergely: A Kúria ítélete a Magyar Orvosi Kamara tagdíjszabályzatában foglalt regisztrációs díjfizetési kötelezettséget előíró szabály hatályon kívül helyezéséről. *Jogesetek Magyarázata*, (2014) 4., 37–62. o.
- BARABÁS, Gergely: Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural Irregularities in the Case-law of the Court of Justice. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 419–436. o.
- BARABÁS Gergely: Kontraktuális közigazgatás – közszerződések a magyar jogban. In KAPA Mátyás (szerk.): *XXVIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia. Állam- és jogtudományi szekció*. Budapest, 2007. 9–16. o.
- BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György: *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer (megjelenés alatt).
- BARABÁS Gergely – FAZEKAS János: Hatásköri, illetékességi vita – Ket. 23–24. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 180–204. o.
- BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György: Ket. 12. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 38–70. o.
- BARABÁS Gergely – KOVÁCS András György: Ket. 121. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 888–918. o.
- BARABÁS, Gergely – NAGY, Marianna: Le contentieux des contrats publics en Europe – Hongrie. *Revue Francaise D'Administration Publique*, (2011) 1., 47–53. o.

- BARNETT, Hilaire: *Constitutional & Administrative Law*. Abingdon – New York, 2011. 71–72. o.
- BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, 2003.
- BERKEMANN, Jörg: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt »so nicht« und in Bedrängnis. *Deutsches Verwaltungsblatt*, (2011) 1253–1262. o.
- BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In *Válogatott tanulmányok*. II. kötet, 1945–1949. Budapest, 1990. 367–397. o.
- BIBÓ István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In *Válogatott tanulmányok*. I. kötet, 1935–1944. Budapest, 1990. 271–294. o.
- BOÉR Elek: *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, 1907.
- BROYELLE, Camille: *Contentieux administratif*. Paris, 2013.
- CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, 1877.
- CSEHI, Zoltán: Zur Prozessführungsbefugnis des Staatsanwalts bei Verbraucherverträgen – zur Theorie des Dispositionsgrundsatzes. *Annales Universitatis de Rolando Eötvös Nominata*, 52. (2011) 157–178. o.
- DARÁK Péter: *A magyar közigazgatási bíráskodás európai integrációja*. Doktori értekezés. Pécs, 2007.
- DARÁK Péter – PATYI András: A normakontroll hatáskörök megosztása az Alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság között. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2010) 2., 82–89. o.
- DEMJÉN Péter: A regionális kollégiumok szerepe a jogegység előmozdításában a közigazgatási perekben. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 213–236. o.
- DEMJÉN Péter – DOBÓ Viola – HUBER Gábor: Bírósági felülvizsgálat. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 676–798.
- DETTERBECK, Steffen: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, 2012.
- ELIANTONIO, Mariolina: C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011. *Common Market Law Review*, 49. (2012) 2., 767–785. o.
- ELIANTONIO, Mariolina: *Europeanisation of Administrative Justice?* Europa Law Publishing, 2008.
- ELLIOTT, Mark – BEATSON, Jack – MATTHEWS, Martin: *Administrative Law. Text and Materials*. Oxford, 2005.
- ENDICOTT, Timothy: *Administrative Law*. Oxford, 2011.
- ERDEI Árpád: A trónfosztott királynő uralkodása avagy a bizonyításelmélet szent tehene. *Magyar Jog*, (1991) 4., 210–216. o.

- FÁBIÁN Adrián – BENCSIK András: A Legfelsőbb Bíróság ítélete a Tubesre tervezett NATO-radar ügyében. Az ügyféli jogállás értelmezése az építési engedélyezési eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, (2010) 4., 60–70. o.
- FAZEKAS János: *Az autonóm jogállású államigazgatási szervek*. A Megyei Jogú Városok Szövetsége és a Magyar Közigazgatási Kar pályázatára benyújtott pályamunka (2005), http://keszei.chem.elte.hu/Bologna/autonom_jogallasu_allig_szervek.pdf (letöltve: 2016.10.31.).
- FAZEKAS János: *A kormány szervezetalakítási joga*. PhD-értekezés. (Kézirat.) Budapest, 2012.
- FAZEKAS János: Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, (2015) 6., 15–21. o.
- FAZEKAS Marianna: *A közttestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, 2008.
- FAZEKAS Marianna: A hatósági szerződések néhány jogalkalmazási kérdése. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, 2010. 73–88. o.
- FAZEKAS Marianna: A közigazgatási szervezeti jog mint „végtelenített kísérletek sorozata”. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, 2011. 365–373. o.
- FAZEKAS Marianna: A közttestületekről II. *Magyar Közigazgatás*, (1993) 4., 206–217. o.
- FAZEKAS Marianna: Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra. *Közjogi Szemle*, (2017) 2., 31–41. o.
- FAZEKAS Marianna: Az eljárás megindítása. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 210–219. o.
- FAZEKAS Marianna: Karok és rendek: néhány gondolat a közttestületekre vonatkozó szabályozás új fejleményeiről. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszer-váltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2014. 147–156. o.
- FAZEKAS Marianna: Szakmai kamarák és európaizálódás. *Európai Tükör*, (2007) 12., 28–47. o.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, 2015.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest, 2016.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, 2017.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, 2003.
- FORGÁCS Anna: A közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata során alkalmazott perjogi tesztek az Egyesült Államokban. *Közjogi Szemle*, (2015) 12., 29–36. o.
- FORGÁCS Anna: Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásjogban. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2012*. Budapest, 2012. 391–403. o.
- FORGÁCS Anna: Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban, *Jogtudományi Közlöny*, (2014) 12., 569–578. o.

- FORGÁCS Anna: Jogintézmény a határon. Gondolatok a hatósági szerződésről. In *Tudományos diákköri dolgozatok, 2011.* 1. köt. Budapest, 2011. 271–300. o.
- FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog.* Budapest, 2015.
- GOLTNER Dénes: *A közigazgatási bíráskodás helyzete és jövője a nemzetközi jogfejlődésben.* Budapest, 1941.
- HOFFMAN István: A jogorvoslathoz való jog érvényesülése a közigazgatási hatósági eljárásban – különös tekintettel a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára. *Themis*, (2006) 1., 27–38. o.
- HOFFMAN István: Az Alkotmánybíróság döntése az önkormányzati törvény és az ún. Budapest törvény egyes rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességéről szóló alkotmányjogi panaszról. *Jogesetek Magyarázata*, (2015) 1., 3–8. o.
- HOFFMAN István: Az önkormányzati döntések kontrolljának főbb modelljei a nyugati demokráciákban. *Közjogi Szemle*, 4. (2013) 4., 40–42. o.
- HOFFMAN István: Az önkormányzatok nem hatósági határozatai felülvizsgálata – egykor és most. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 13., 15–17 o.
- HOFFMAN István: Az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatai felülvizsgálata – egykor és most. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 3., 15–17. o.
- HOFFMAN István: Az önkormányzatok vagyongazdálkodási döntéseinek bírósági kontrollja. *Jegyző és Közigazgatás*, (2013) 15., 5–8. o.
- HOFFMAN István: Gondolatok a törvényességi felügyeleti bírságról. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012) 4., 7–8. o.
- HOFFMAN István: Néhány gondolat a helyi közügy fogalmának értelmezéséről – a bírósági joggyakorlat tükrében. *Közjogi Szemle*, (2010) 4., 26–32. o.
- HOFFMAN István: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére.* Budapest, 2010. 137–152. o.
- HOFFMAN István – F. ROZSNYAI Krisztina: Önkormányzatiság és normakontroll. *Közjogi Szemle* (2014) 1., 25–32.
- HOFMANN, Herwig C.H. – ROWE, Gerard C. – TÜRK, Alexander H.: *Administrative Law and Policy of the European Union.* Oxford, 2011.
- HUFEN, Friedhelm: *Verwaltungsprozessrecht.* München, 2013.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete.* Budapest–Pécs, 2007.
- JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*, (2011) 4., 86–94. o.
- JANS, Jan H.: Who is the referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order – A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie of 8 March 2011. *Review of European Administrative Law*, 4. (2011) 1., 85–97. o.
- KENGYEL Miklós: A keresetindítás. In NÉMETH János – KISS Daisy: *A polgári perrendtartás magyarázata.* Budapest, 2010. 487–548. o.
- KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, 2005.

- KOVÁCS András György: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, 2012.
- KOVÁCS András György: A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. *Állam- és Jogtudomány*, (2006) 2., 269–289. o.
- KOVÁCS András György: A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai. *Magyar Jog*, (2007) 7., 395–403. o.
- KOVÁCS András György: Ket. 20. §. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 140–168.
- KOVÁCS András György: Közigazgatási bíráskodás – erősödő alapjogvédelem? *Fundamentum*, (2016) 1., 79–86. o.
- KOVÁCS András György – ROZSNYAI Krisztina – VARGA István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában. *Magyar Jog*, (2012) 12., 706–716. o.
- KOVÁCS, András György – VARJÚ, Márton: The Europeanisation of Judicial Review: Hungary. *European Public Law*, (2014) 20., 195–226. o.
- KOZMA György: Merre tovább közigazgatási bíráskodás? *Új Magyar Közigazgatás*, (2009) 2., 51–55. o.
- KÖBLÖS Adél – PATYI András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2016) 3., 8–29. o.
- LUHMANN, Niklas: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, 1993.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, 1942.
- MAURER, Hartmut: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, 2011.
- MOLNÁR Miklós: A közbeszerzési jogorvoslatok néhány szervezeti és hatásköri aspektusa (Megjegyzések a bírói modell kérdéséhez). In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, 2010. 267–283. o.
- NAGY Csongor István: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. *Verseny és szabályozás*, (2009) 1., 108–148. o.
- NAGY Csongor István: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat a versenyfelügyeleti eljárásban. *Verseny és Szabályozás*, (2014) 1., 55–72. o. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2014/felugyelet.pdf> (letöltve: 2016.10.31.)
- NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási felelősség dogmatikájához*. Budapest, 2010.
- NAGY Marianna: A közigazgatási jogi felelősségi rendszer szabályozásának egyes előkérdéseiről. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 285–289. o.
- NAGY Marianna: Felsőoktatási igazgatás. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. III. kötet: *Humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest, 2013. 150–160. o.

- NASON, Sarah – SUNKIN, Maurice: The Regionalisation of Judicial Review: Constitutional Authority, Access to Justice and Specialisation of Legal Services in Public Law. *The Modern Law Review*, 76. (2013) 2., 223–253. o.
- OBRADOVIC, Daniela: The Interface between EC Rules on Public Participation in Environmental Decision-Making Operating at the European and National Levels. In OBRADOVIC, Daniela – LAVRANOS, Nikolaos (eds): *Interface between EU Law and National Law*. Groningen, 2007. 53–85. o.
- OLECHOWSKI, Thomas: Zwischen Kassation und Reformation. Zur Geschichte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungsbefugnis. *Österreichische Juristen-Zeitung*, (1999) 16., 581–586. o.
- PACZOLAY Péter: Töprengések alkotmánybíróági hatáskörökről. *Alkotmánybíróági Szemle*, (2010) 1., 11–15. o.
- PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, 2002.
- PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, 2012. 63–104. o.
- PATYI András: Alkotmány 50. § – A közigazgatási bíráskodás – a (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009. 1756–1787. o., 41–50. msz.
- PATYI András: Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, 2010. 329–350. o.
- PATYI András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, 2011. 33–58. o.
- PEÑARANDA RAMOS, José Luis: *El control de la actuación administrativa por la jurisdicción contencioso-administrativa (I): Elementos generales*. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-11.pdf/view> (letöltve: 2016.10.31.)
- POMÁZI Miklós: A Legfelsőbb Bíróság határozata a közigazgatási perbeli bizonyítás megfordulásáról. A bizonyítási szabály lerontása, majd szinte teljes mellőzése az ítélekezésből. *Jogesetek Magyarázata*, (2017) 3., 51–61. o.
- PRESTON, Brian: Judicial Review of Illegality and Irrationality of Administrative Decisions in Australia. *Australian Bar Review*, (2006) 26., 17–28. o. <http://ssrn.com/abstract=2346476> (letöltve: 2016.10.31.)
- RÁCZ Attila: A közigazgatás külső ellenőrzési fórumrendszerének néhány problémája közigazgatási hatósági ügyekben. *Magyar Közigazgatás*, (1996) 2., 82–87. o.
- ROKOB Balázs: Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata az igazságszolgáltatási reform után. In BARABÁS Gergely (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog – a tananyagon túl*. Budapest. 2011. 30–40. o. http://www.ajk.elte.hu/file/Kozig_jog_tananyagon_tul.pdf (letöltve: 2016.10.31.)

- F. ROZSNYAI Krisztina: A barnamedve esete a szalámival. A közigazgatási jog a nemzeti jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében – az érintett nyilvánosság hatósági eljárásba történő bevonásának példáján keresztül. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, 2013. 255–272. o. https://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf (letöltve: 2016.10.31.)
- F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási bíráskodás megteremtésének sarokkövei. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, 2011. 71–95. o.
- F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási per jog fejlesztésének koncepcionális irányai. *Magyar Jog*, (2015) 9., 485–491. o.
- F. ROZSNYAI Krisztina: Egy szervezeti reform helyetti eljárásjogi szabálmódosítás margójára. In HOLÉ Katalin – KABÓDI Csaba – MOHÁCSI Barbara (szerk.): *Dolgozatok Erdei Tanár Úrnak*. Budapest, 2009. 408–417. o.
- F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, 2010.
- F. ROZSNYAI Krisztina: Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási per jog. In VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSÉR Balázs: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, 2015. (Tanulmányok 31.) 149–167. o.
- F. ROZSNYAI Krisztina: Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, (2016) 4., 3–9. o.
- F. ROZSNYAI Krisztina: Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem. *Jogtudományi Közlöny*, (2004) 6., 213–214. o.
- F. ROZSNYAI Krisztina – SZEGEDI László: A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről. A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg és a helyi önkormányzat kvázi ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogesetek Magyarázata*, (2013) 4., 48–60. o.
- RUSZTHINÉ JUHÁSZ Dorina – ZAVODNYIK József: A bizonyítási mérce, a bizonyítási teher és a bizonyítékok értékelése versenyügyekben. *Jogtudományi Közlöny*, (2013) 6., 286–299. o.
- SAUVÉ, Jean-Marc: *Bilan de quinze années d'urgence devant le juge administrative*. Paris, 2015., <http://www.conseil-etat.fr/content/download/44666/388170/version/1/file/2015-06-26-L-urgence-devant-le-juge-administratif.pdf> (letöltve: 2016.10.31.)
- SCHINK, Alexander: Der slowakische Braunbär und der deutsche Verwaltungsprozess. *Die öffentliche Verwaltung*, (2012) 622–630. o.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee*. Berlin–Heidelberg–New York, 2006.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhardt: Die Kontroll dichte der Verwaltungsgerichte. Verfassungsgerichtliche Vorgaben und Perspektiven. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 112. (1997) 281–297. o.

- SCHMITT-GLAESER, Walter – HORN, Hans-Detlef: *Verwaltungsprozessrecht*. Boorberg, 2000.
- SCHRAECK, Olivier: Le recours administratif préalable obligatoire est un investissement rentable pour l'Administration. *AJDA*, (2008) 1628–1634. o.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, 2001.
- SOMMERMAN, Karl-Peter: Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisationspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses. In KIRCHHOF, F. – PAPIER, H.-J. – SCHÄFFER, H. (Hrsg.): *Rechtsstaat und Grundrechte. Festschrift für Detlef Merten*. Heidelberg, 2007. 443–461. o.
- SONNEVEND Pál: Magyar Alkotmány és EU-csatlakozás. In JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása: 1985/1990–2005*. Budapest, 2007. 964–969. o.
- STIPTA István: Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez, 1884–1885. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica*, 57. (1999) 9., 1–22. o.
- STIPTA István: Egyértelmű modellkapcsolatok? – A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, (2016) 4., 10–15. o.
- STIPTA István: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett. In VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, 2011. 57–66. o.
- SZALAI Éva: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, (1996) 3., 129–153. o.
- SZALAI Éva: A nyilvános, „sokügyfeles” eljárás szabályozásának problémái a magyar közigazgatási eljárásjogban. In FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 292–302. o.
- SZALAI Éva: Az építési igazgatás, az építési jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest, 2013. 247–297. o.
- SZALAI Éva: Fellebbezés. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, 2013. 656–676. o.
- SZEGEDI László: A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt? *Themis*, (2011) 2., 136–153. o.
- SZEGEDI László: Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tükrében. *Pro Publico Bono*, (2011) 2., 66–70. o.
- TAKÁCS Péter, SZEGEDI László, MÓNUS Ildikó, GRÓSZ Tamás, BALOGH Gergely: A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlásának magyar szövege. *Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatástudományi Szemle*, 1(1). 97-104.
- TILLOTSON, John – FOSTER, Nigel (eds): *Text, Cases and Materials on European Union Law*. London, 2003.

- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana*, (1991) 4., 39–50. o.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, (1991) 5., 408–425. o.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, (1993) 9., 543–548. o.
- TRÓCSÁNYI László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, (1990) 7–8., 253–263. o.
- VARGA István: Alkotmány 57. § (5) – Jogorvoslathoz való jog. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, 2009. 2053–2174. o.
- VARJU Márton: A magyar jogrendszer és az európai unió joga: tíz év tapasztalatai. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, 2016. 158–161. o. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/07_Varju_Marton.pdf (letöltve: 2016.10.31.)
- WAHL, Rainer: Das Verhältnis von Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessrecht in europäischer Sicht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118. (2003) 1285–1292. o.
- WALINE, Jean: *Droit administratif*. Paris, 2010.
- WALLACHER Lajos: A közigazgatási perek meghatározó eljárási kérdéseiről. *Magyar Jog*, (2015) 4., 224–232. o.
- WLASSICS Gyula: Perjogi alapelvek a közigazgatási bíráskodásban. *Jogállam*, (1913) 1., 1–9. o.

ELTE Jogi Kari Könyvsorozat

ELTE Jogi Kari Jegyzetek

ISSN 2060 5986

1. DEZSŐ Márta – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán (szerk.): *Alkotmányjogi alapok*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 130 o., ISBN 978 963 284 044 4
2. KOVÁCS Árpád: *Közpénzügyek*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 379 o., ISBN 978 963 312 004 0
3. PRINCZINGER Péter: *Sportjog I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 264 o., ISBN 978 963 312 009 5
4. MARGITÁN Éva (szerk.): *Büntetőjog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 461 o., ISBN 978 963 312 010 1
5. RÉTI Mária: *Szövetkezeti jog*.
Változatlan utánnyomás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 414 o., ISBN 978 963 312 020 0
6. PRINCZINGER Péter (szerk.): *Sportjog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 405 o., ISBN 978 963 312 033 0
7. SZEIBERT Orsolya: *Családi jog*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 255 o., ISBN 978 963 312 119 1
8. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 643 o., ISBN 978 963 312 130 6
9. KÉPES György (szerk.): *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet a polgári korban. A hatalommegosztás államszervezete, 1848–1949*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 233 o., ISBN 978 963 312 156 6
10. FERENCZ Jácint – GÖNDÖR Éva – GYULAVÁRI Tamás – KÁRTYÁS Gábor:
Munkajogi alapismeretek.
Harmadik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 216 o., ISBN 978 963 312 263 1
11. GYULAVÁRI Tamás – HŐS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Munkajogi feladatok és jogesetek*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 216 o., ISBN 978 963 312 174 0

12. HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba.*
Negyedik, hatályosított és átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 147 o., ISBN 978 963 312 302 7
ISBN 978 963 312 303 4 (pdf)
E-Book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/hoffman-istvan-bevezetes-a-teruletfejlesztesi-jogba-4-atdolgozott-kiadas/>
13. FLECK Zoltán (szerk.): *Jogszociológiai előadások.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 196 o., ISBN 978 963 312 196 2
14. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 198 6
15. BÖLCS Ágnes: *Italiano giuridico.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 206 o., ISBN 978 963 312 208 2
16. KIRÁLY Miklós (szerk.): *UNIDROIT – Nemzetközi Kereskedelmi Szerződések Alapelvei 2010.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 121 o., ISBN 978 963 312 213 6
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/unidroit/>
17. KEDVES Imre: *A különleges titkosszolgálati eszközök alkalmazásának története.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 107 o., ISBN 978 963 312 210 5
E-book: <http://www.eltereader.hu/kiadvanyok/kedves-imre-a-kulonleges-titikos-szolgalati-eszkozok-alkalmazasanak-tortenete/>
18. KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 177 o., ISBN 978 963 312 222 8
19. FILÓ Mihály (szerk.): *Büntetőjog. Általános rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 219 o., ISBN 978 963 312 235 8
20. HACK Péter (szerk.): *Büntetőeljárás jog II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 248 o., ISBN 978 963 312 245 7
21. HOFFMAN István (szerk.): *Bevezetés a szociális jogba.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 131 o., ISBN 978 963 312 244 0
22. Blaise PASZTORY: *Introduction to the International Capital Markets.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 178 o., ISBN 978 963 312 267 9
23. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara – LŐRINCZ József – LUKÁCS Krisztina – PALLO József:
Büntetésvégrehajtási jog.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 266 o., ISBN 978 963 312 271 6
24. KARÁCSONY András: *Jogelméleti előadások.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 207 o., ISBN 978 963 312 274 7
25. FILÓ Mihály – NEMES András (szerk.): *Büntetőjog. Különös rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 319 o., ISBN 978 963 284 947 8

ELTE Jogi Kari Tankönyvek

ISSN 2060 6494

1. BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008. 402 o., ISBN 978 963 284 043 7
2. VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 1093 o., ISBN 978 963 284 152 8
3. KARDOS Gábor – LATTMANN Tamás (szerk.): *Nemzetközi jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 498 o., ISBN 978 963 312 022 4
4. MENYHÁRD Attila: *Dologi jog*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 448 o., ISBN 978 963 312 030 9
5. KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 290 o., ISBN 978 963 312 032 3
6. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 387 o., ISBN 978 963 312 072 9
7. GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog*.
Negyedik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 587 o., ISBN 978 963 312 293 8
8. MÁDL Ferenc – VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*.
Kilencedik, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 623 o., ISBN 978 963 312 131 3
9. BERKE Barna – PAPP Mónika: *Az Európai Unió gazdasági joga II. Az Európai Unió versenyjoga*.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 285 o., ISBN 978 963 312 165 8
10. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*.
Második, átdolgozott kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 460 o., ISBN 978 963 312 285 3
11. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*.
Harmadik, hatályosított kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 367 o., ISBN 978 963 312 279 2
12. FÖLDI András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*.
Negyedik, javított kiadás,
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 683 o., ISBN 978 963 489 013 3

13. VÉKÁS Lajos: *Szerződési jog. Általános rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 380 o., ISBN 978 963 312 265 5
14. FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 236 o., ISBN 978 963 312 268 6
15. LONTAI Endre – FALUDI Gábor – GYERTYÁNFY Péter – VÉKÁS Gusztáv:
Polgári jog. Szerzői jog és iparjogvédelem.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 445 o., ISBN 978 963 312 270 9
16. GELLÉR Balázs – AMBRUS István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 527 o., ISBN 978 963 312 273 0
17. FUGLINSZKY Ádám – TÖKEY Balázs: *Szerződési jog. Különös rész.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 837 o., ISBN 978 963 312 292 1
18. SIPOS Attila: *A nemzetközi polgári repülés joga.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 509 o., ISBN 978 963 312 291 4

ELTE Jogi Kari Tudomány

ISSN 2060 9361

1. MEZEY Barna – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet.*
Tanulmányok a jogtudományok, a néprajztudományok és a történettudományok köréből.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 488 o., ISBN 978 963 284 065 9
2. GÁRDOS Péter: *Az engedményezés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 462 o., ISBN 978 963 284 087 1
3. HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása.*
Az elmélet és a gyakorlat tükrében.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 395 o., ISBN 978 963 284 088 8
4. FILÓ Mihály: *Az eutanázia a büntetőjogi gondolkodásban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 353 o., ISBN 978 963 284 104 5
5. Gábor HAMZA: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009. 826 o., ISBN 978 963 284 095 6
6. FLECK Zoltán (szerk.): *Igazságszolgáltatás a tudomány tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 237 o., ISBN 978 963 284 127 4
7. F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 281 o., ISBN 978 963 284 129 8
8. NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 270 o., ISBN 978 963 312 007 1

9. SZABÓ Máté – PÉTERFALVI Attila (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 291 o., ISBN 978 963 312 008 8
10. FUGLINSZKY Ádám: *A polgári jogi felelősség útjai vegyes jogrendszerben.*
Québec, Kanada.
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 518 o., ISBN 978 963 312 024 8
11. SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 158 o., ISBN 978 963 312 031 6
12. NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 214 o., ISBN 978 963 312 029 3
13. MIKLÓS KIRÁLY: *Unity and Diversity: The Cultural Effects of the Law of the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 304 o., ISBN 978 963 312 045 3
14. MEZEY Barna (szerk.): *A szimbólumok üzenete. A jogi kultúra jelképei: eljárások, szokások, formák és tárgyak.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 595 o., ISBN 978 963 312 054 5
15. ERDEI Árpád: *Tanok és tévtanok a büntető eljárásjog tudományában.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 359 o., ISBN 978 963 312 061 3
16. SZÉKELY László: *A személyiségi jogok hazai elmélete.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 191 o., ISBN 978 963 312 079 8
17. BALÁZS JÓZSEF GELLÉR: *Legality on Trial. A Theoretical Analysis of the Legality of Substantive Criminal Norms.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2011. 303 o., ISBN 978 963 312 085 9
18. KISFALUDI András (szerk.): *Versenyjogi jogsértések – magánjogi következmények.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012. 235 o., ISBN 978 963 312 142 9
19. GELLÉR Balázs József: *Legálitás a vádpadon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 317 o., ISBN 978 963 312 154 2
20. TAMÁS SZABADOS: *The Transfer of the Company Seat within the European Union.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 253 o., ISBN 978 963 312 144 3
21. BÁNYAI Ferenc – NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Közvetítés és vitarendezés a jogi és a vallási kultúrákban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 255 o., ISBN 978 963 312 202 0
22. GOSZTONYI Gergely: *Alternatív (?) média. A közösségi média jogi szabályozásának vetületei.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 262 o., ISBN 978 963 312 194 8

23. SIKLÓSI Iván: *A nemlétező, érvénytelen és hatálytalan jogügyletek elméleti és dogmatikai kérdései a római jogban és a modern jogokban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 452 o., ISBN 978 963 312 200 6
24. SZEIBERT Orsolya: *A házasság Európában a jogegységesítő törekvések tükrében.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 260 o., ISBN 978 963 312 201 3
25. NAVRATIL Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 180 o., ISBN 978 963 312 209 9
26. TÖKEY Balázs: *Az egészségbiztosítási szerződés.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 345 o., ISBN 978 963 312 221 1
27. KOÓSNÉ MOHÁCSI Barbara: *A szabadságelvonás határai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 317 o., ISBN 978 963 312 220 4
28. FEKETE Balázs – FLECK Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a kortárs jogelméletről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 343 o., ISBN 978 963 312 223 5
29. KAJTÁR Gábor: *A nem állami szereplők elleni önvédelem a nemzetközi jogban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 561 o., ISBN 978 963 312 226 6
30. HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 297 o., ISBN 978 963 312 231 0
31. KISFALUDI András: *Tanulmányok a bizalmi vagyonkezelés jogi szabályozásának elméleti alapjairól.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7
32. Martin AHRENS – Volker LIPP – István VARGA (Hrsg.): *Grundrechte im Zivilprozess.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 340 o., ISBN 978 963 312 229 7
33. FÖLDI András – SÁNDOR István – SIKLÓSI Iván (szerk.): *Ad geographiam historico- iuridicam ope iuris Romani colendam Studia in honorem Gábor Hamza.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 416 o., ISBN 978 963 312 240 2
34. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 493 o., ISBN 978 963 312 250 1
35. CSÖNDES Mónika: *Előrelátható károk? Az előreláthatósági korlát hatása szerződésszegési kártérítési jogunkra.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 396 o., ISBN 978 963 312 252 5
36. HACK Péter – HORVÁTH Georgina – KIRÁLY Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 396 o., ISBN 978 963 312 264 8

37. SOMSSICH Réka: *Egységes jog – egységes értelmezés? Az uniós jog értelmezése a tagállami bíróságok szintjén.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016. 286 o., ISBN 978 963 312 266 2
38. KUNCZ ÖDÖN: *Életem.* (Szerkesztette: Kisfaludi András – Rácz Lilla)
Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 742 o.,
ISBN 978 963 284 051 2
39. SIKLÓSI IVÁN: *A ius offerendi problematikája a római jogban.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 224 o., ISBN 978 963 312 283 9
40. SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Weiss Emilia családjogi és öröklési jogi kodifikációs tanulmányai.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 403 o., ISBN 978 963 312 287 7
41. KORMÁNY Attila: *A tradicionális és a modern kínai jog. A jog fejlődése Kínában a kezdetektől napjainkig.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 351 o., ISBN 978 963 312 294 5
42. F. ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben. A magyar közigazgatási perrendtartás európai fejlődési tendenciákhoz illeszkedő kodifikációjának egyes előkérdései.*
Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018. 259 o., ISBN 978 963 312 306 5

A szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” című, 112550-es számú OTKA-kutatás keretei között folytatta vizsgálódásait, amelyek egyik közvetlen eredménye ez a kötet lett, a másik pedig maga a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény. Kevesen mondhatják el, hogy *de lege ferenda* javaslataik – ha nem is kivétel nélkül, és gyakran kompromisszumokkal – ilyen hamar és eredményesen jogszabályban testesültek meg.

A kötet számos izgalmas dogmatikai kérdést vet fel, és még izgalmasabb megoldási javaslatokkal szolgál. A munka legnagyobb része azoknak az eljárásjogi kérdéseknek a tüzetes elemzése, amelyek nélkül nem lehet megalapozott választ adni arra, hogy miként képzeljük el a közigazgatási jogvédelmet. A kutatás természetesen kitért az egyes tagállamok közigazgatási eljárásjogi és közigazgatási perjogi megoldásainak elemzésére is.

Jó szívvel ajánlom minden olvasónak, hogy induljon el egy eljárásjogi kalandozásra a szerzővel, nemcsak hasznos, hanem élvezetes szellemi utazásra hívja a *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben* című kötet. Miközben kérlelhetetlen szigorúsággal és pontossággal mutatja be az egyes mintaalkotó jogrendszerek perjogi konstrukcióit, a szerző azt is bizonyítja: az eljárásjogi globalizáció ma már sokkal inkább az európai értékközösséget fejezi ki, mint csupán a gazdasági érdekeket.

NAGY MARIANNA
tanszékvezető egyetemi tanár

ISBN 978-963-312-306-5



9 789633 123065